



République du Mali
Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
Programme d'appui à la Justice du Mali (PAJM)



CF: ML/FED/023-652

Mission « d'Appui à la formulation de la politique pénitentiaire du Mali »

POUR UNE POLITIQUE PÉNITENTIAIRE AU MALI

Paul MBANZOULOU

HDR et docteur en droit

Expert international senior court terme





Préambule

L'objectif principal de ce document d'appui à la formulation de la politique pénitentiaire est de doter le Mali d'un « document de politique nationale de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée » exprimant une stratégie à court, moyen et long termes de renforcement de ses capacités à assurer plus efficacement sa double mission de garde et de réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, dans le respect des normes nationales et internationales qui s'imposent au Mali. Plus précisément, l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée doit relever à moyen terme le défi de garantir à la nation des prisons plus sûres pour tous et favorisant la réinsertion sociale du plus grand nombre.

Une telle ambition nécessite l'adoption préalable d'une loi fondamentale sur le service public pénitentiaire et de l'éducation surveillée appelée « Loi pénitentiaire ». Elle constituera le cadre d'action de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée et sera la colonne vertébrale de la réforme pénitentiaire envisagée. La Loi pénitentiaire ainsi adoptée, permettra de corriger les imperfections des textes actuels, d'ouvrir la perspective de la codification de l'exécution des peines privatives de liberté, et surtout d'incarner la nouvelle politique pénitentiaire et de l'éducation surveillée du Mali.

– L'essentiel de la loi pénitentiaire

La loi pénitentiaire fixe un cadre d'action destiné à clarifier les missions du service public pénitentiaire et le sens de l'exécution de la peine privative de liberté ; à améliorer la reconnaissance des personnels ; à redéfinir les droits et devoirs des personnes détenues ; à affirmer la valeur juridique des régimes de détention ; à favoriser la réinsertion sociale des personnes détenues ; à prévenir la récidive ; à limiter la détention provisoire et à développer les aménagements de peine.

Elle doit permettre d'atteindre les résultats suivants :

- une clarification et une diversification des missions de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée ;
- une organisation redimensionnée de la DNAPES ;
- un service public mieux contrôlé ;
- une nouvelle nomenclature des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée ;
- une rénovation des conditions d'exercice des métiers pénitentiaires et de l'éducation surveillée par une harmonisation statutaire des corps professionnels ;
- la création d'un service pénitentiaire d'insertion et de probation ;
- la création d'une brigade pénitentiaire d'intervention rapide ;
- le renforcement des droits fondamentaux des personnes détenues (le droit à une vie privée, familiale et sociale ; le droit à la sécurité et à la santé ; les droits civiques et sociaux) ;
- la clarification du statut du travail pénitentiaire ;
- la clarification des régimes de détention ;
- la clarification du régime disciplinaire ;
- la clarification du régime de l'isolement ;
- le développement des aménagements de peine ;
- l'ouverture sur la société civile et les autres départements ministériels.



– Les enjeux de modernisation du secteur pénitentiaire

L'administration pénitentiaire assume la double mission de garde et de réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Elle dispose à cet effet de 59 établissements pénitentiaires dont 4 pénitenciers agricoles, 2 centres spécialisés et une maison centrale d'arrêt, encadrés par 7 directions régionales de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée. Gérés par la Direction nationale de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée (DNAPES), ces services pénitentiaires, situés majoritairement dans les capitales régionales ou chefs-lieux de cercle, accueillent en décembre 2017 5,366 détenus à 95% composés d'hommes. La population de détenus comptait également à cette date 108 femmes, 128 mineurs, et 433 étrangers.

Les capacités institutionnelles de ces institutions à assurer les 2 missions statutaires de la DNAPES sont toutefois obérées par une série de contraintes liées à la vétusté et l'inadaptation de la plupart des prisons du Mali héritées en partie de la période coloniale et ne répondant pas aux normes internationales en matière de détention ainsi qu'à l'insuffisance des effectifs pénitentiaires attestée par la faiblesse comparative internationale du Mali quant aux ratios d'encadrement (1 surveillant pour 8 détenus, 1 travailleur social pour 67 détenus, 1 infirmier pour 298 détenus et 1 médecin pour 2,683détenus), l'absence de statut particulier des personnels pénitentiaires, l'absence d'un programme de réinsertion des détenus en général et des mineurs en particulier ainsi que de prévention de la radicalisation en prison, l'inexistence des centres d'observation et de rééducation (COR) et des centres de formation professionnelle des détenus (CFP).

Des avancées significatives sont toutefois récemment intervenues dont l'amorce de modernisation de l'encadrement juridique du secteur, l'amélioration de la ration alimentaire passé de de 85 FCFA par détenu/jour à 945 FCFA par détenu/jour, la réhabilitation des maisons d'arrêt du Mali en 2015 et la construction en cours d'un établissement pénitentiaire haute gamme à Kénioroba d'une capacité de 2,500 détenus.

Beaucoup reste cependant à faire dans l'ensemble des domaines législatif, infrastructurel, équipementier, humain et de formation en vue de poursuivre le rapprochement du Mali avec les standards internationaux, qui nécessitera une programmation nationale, ambitieuse, réaliste, séquentielle et coordonnée de la modernisation du secteur pénitentiaire, exprimée dans une "politique pénitentiaire", objet des présents termes de référence et corrélée à la politique pénale également en cours d'élaboration avec le concours du Programme d'appui à la Justice du Mali (PAJM).



Introduction

La mission « d'Appui à la formulation de la politique pénitentiaire du Mali » traduit une forte volonté politique de la direction nationale de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée (DNAPES) de renforcer et valoriser les capacités des acteurs pénitentiaires au travers de la modernisation de l'administration pénitentiaire et le renforcement de ses structures de gouvernance, en ciblant notamment : la sécurité des établissements et des personnes détenues ; l'humanisation des conditions de détention ; la préparation de la réinsertion sociale des personnes détenues et la prévention de la récidive ; l'ouverture sur les autres institutions étatiques et la société civile.

Plus fondamentalement, la DNAPES souhaite se doter d'un cadre d'alignement et d'harmonisation des pratiques professionnelles basé sur les standards internationaux, tout en prenant en compte les réalités et contraintes locales. Comme précisé dans le préambule, il s'agit de réaliser un document de politique nationale de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée exprimant une stratégie à court, moyen et long termes de renforcement des capacités de la DNAPES à assurer plus efficacement sa double mission de garde et de réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire.

L'élaboration de ce document-cadre procède d'un diagnostic partagé de la situation du secteur pénitentiaire avec les principaux acteurs (la DNAPES, ses cadres et agents, les divers partenaires institutionnels, techniques et financiers) et d'une prospective également partagée. La mission de l'expert a consisté à créer ou saisir les conditions de possibilité d'un tel partage (entretiens individuels et/ou collectifs, ateliers de validation des Termes de référence (TDR), atelier de validation de l'avant-projet de politique pénitentiaire) et de structurer les éléments fondamentaux de l'état des lieux et de la prospective. Si une telle démarche participative a été recherchée, c'est qu'elle permet de réaliser un travail d'expertise au plus près des besoins et préoccupations du bénéficiaire tout en favorisant également l'appropriation du document final par les acteurs concernés.

Les analyses et préconisations apportées par ce texte ont été construites à partir de vingt thématiques principales d'examen de la situation pénitentiaire et de l'éducation surveillée malienne. Sans viser l'exhaustivité, les thématiques suivantes permettent néanmoins une approche holistique des problèmes et difficultés auxquels fait face l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée ainsi que de ses atouts :

- L'architecture pénitentiaire et nouvelles constructions ;
- Les missions de la DNAPES et les moyens d'action ;
- L'organisation de la DNAPES ;
- Le fonctionnement des établissements pénitentiaires (gouvernance et relations avec la population carcérale) ;
- L'inspection des services (statut, champ de compétence, publicité des rapports)
- La sécurité et la sûreté des établissements ;
- L'accueil et la classification des détenus ;
- Les conditions de détention ;
- La procédure disciplinaire et les sanctions ;
- La surpopulation carcérale ;
- La préparation à la sortie des personnes détenues ;
- Le suivi postpénal et la question du milieu ouvert ;
- Les statuts des personnels pénitentiaires ;
- Le recrutement des personnels pénitentiaires ;
- La formation des personnels pénitentiaires (structures de formation) ;
- Le statut des personnels du service social ;



- L'évolution des carrières des personnels pénitentiaires ;
- La valorisation des métiers pénitentiaires ;
- La participation de la société civile ;
- L'image de l'administration pénitentiaire.

Ce document de politique nationale de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée est une mise en perspective de l'état des lieux réalisé et des actions correctives envisagées. Il dessine en creux une vision politique du traitement des personnes détenues, du positionnement de la DNAPES au sein de l'Etat, de l'engagement de la société civile dans des actions visant l'amélioration de l'accès aux dispositifs de prise en charge des personnes détenues et de l'image de l'administration pénitentiaire auprès de l'opinion publique. Sur les différents enjeux identifiés, ce document adopte volontiers un ton pédagogique afin de fournir l'argumentaire nécessaire à l'appui de la démarche réformatrice.

La vision politique de ce document reconfigure également le sens de l'exécution de la peine privative de liberté au Mali ainsi que le but et la justification celle-ci. Les missions de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée s'y trouvent valorisées : une mission sociale de grande valeur ayant comme finalité de contribuer au maintien de la sécurité et de la paix sociale en assurant, d'une part l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance appropriées et humaines, et d'autre part, l'accompagnement pénitentiaire des personnes détenues vers la responsabilisation.

Enfin, la réinsertion sociale des personnes détenues n'est plus une vue d'esprit. Elle s'ancre dorénavant selon les nouvelles approches scientifiques et criminologiques de prévention de la récidive et de sortie de la délinquance. Par conséquent, une série d'orientations comme l'amélioration de l'accueil, l'évaluation, l'orientation et le suivi individualisé des personnes détenues, concrétisent cette nouvelle politique. Tout comme l'érection du travail pénitentiaire en pivot central de la réinsertion sociale des personnes détenues au sein des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Nous avons la conviction que les évolutions préconisées pour chacun des points, permettront de créer une administration pénitentiaire malienne plus moderne, ancrée dans le dans le concert des nations en matière pénitentiaire en prenant en considération l'ensemble des règles minima pour le traitement des détenus (Règles Mandela) adoptées par l'assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 2015 ainsi que celles relatives à la protection des mineurs privés de liberté adoptées par l'assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1990 et les Règles des Nations Unies concernant le traitement des femmes détenues et les mesures non privatives de liberté pour les femmes délinquantes (Règles de Bangkok) adoptées le 21 décembre 2010 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Préconisations

Préconisation n°1 : Adopter une loi pénitentiaire qui sanctuarise les éléments clés de la politique pénitentiaire en élevant au niveau législatif les questions touchant le service public pénitentiaire ; les personnels pénitentiaires ; le renforcement des droits des détenus ; les régimes de détention ; les alternatives à la détention et les aménagements de peine.

Préconisation n°2 : Instituer une réunion trimestrielle du comité directeur de la DNAPES élargi aux directeurs régionaux, au régisseur de la maison centrale d'arrêt de Bamako et aux directeurs des établissements rattachés.

Préconisation n°3 : Eriger la DNAPES en direction générale du ministère de la justice en vue de renforcer ses capacités de gouvernance.

Préconisation n°4 : Créer des sous directions : Sécurité, renseignement pénitentiaire et réglementation ; Insertion et probation ; Communication et relations publiques ; Personnel et budget ; la Santé ; l'Informatique ; Statistique, Etudes et Recherches, Gestion des projets et Infrastructures.

Préconisation n°5 : Installer dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée des outils informatiques et biométriques de gestion de la population pénale.

Préconisation n°6 : Relire la loi n°01 003/du 27 février 2001 portant régime pénitentiaire et éducation surveillée et publier son décret d'application.



Préconisation n°7 : Renforcer les capacités des centres pénitentiaires agricoles par une dotation en matériels techniques et en personnels qualifiés et la réorganisation de la production.

Préconisation n°8 : Créer un service de l'inspection des services de l'Administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

Préconisation n°9 : Favoriser des missions d'inspection indépendante par des organismes régionaux ou internationaux compétents.

Préconisation n°10 : Envisager toute nouvelle construction ou réhabilitation d'un établissement pénitentiaire en conformité avec les normes pénitentiaires internationales.

Préconisation n°11 : Privilégier la construction d'établissements à taille humaine.

Préconisation n°12 : Mettre en place une commission chargée de la rédaction des cahiers de charge des nouvelles constructions d'établissements pénitentiaires.

Préconisation n°13 : Créer une sous-direction de projet chargée du suivi de la réforme, des constructions et des réhabilitations des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Préconisation n°14 : Procéder à la délocalisation des établissements pénitentiaires construits au sein de camps de la Garde nationale et sécuriser juridiquement les établissements réhabilités par l'octroi de titres de propriété.

Préconisation n°15 : Créer une brigade d'intervention rapide positionnée à Bamako et au niveau régional.

Préconisation n°16 : Concevoir et opérationnaliser des plans d'opération interne (POI) et les plans de protection et d'intervention (PPI) conformément à l'arrêté interministériel n°2017-2587 MJDH-MDAC-MAT-MSPC-SG du 04 août 2017.

Préconisation n°17 : Elaborer un guide du détenu.

Préconisation n°18 : Créer une nouvelle catégorie d'établissement pénitentiaire, les centres de détention.

Préconisation n°19 : Procéder urgemment à l'amélioration de l'hygiène corporelle et des locaux de détention.

Préconisation n°20 : Engager un plan d'amélioration de la santé.

Préconisation n°21 : Construire et/ou réhabiliter des quartiers pour mineurs dans toutes les maisons d'arrêt et des centres spécialisés de détention pour femmes et pour mineurs là où c'est pertinent.

Préconisation n°22 : Relire l'arrêté n°2016-4748/MJDH-SG du 29 décembre 2016 portant règlement intérieur des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée en veillant à la proportionnalité des sanctions aux fautes commises.

Préconisation n°23 : 1°) Créer une instance de dialogue entre la DNAPES et les autorités judiciaires compétentes en vue d'examiner régulièrement la situation d'encombrement des établissements et des solutions alternatives à l'incarcération ;

2°) Organiser un dispositif de transfert des détenus vers des établissements moins encombrés de même catégorie.

Préconisation n°24 : Créer au niveau régional et subrégional des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Préconisation n°25 : Créer une commission interministérielle de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des personnes détenues placée sous l'autorité du ministre de la justice, garde des sceaux.

Préconisation n°26 : Faire du travail pénitentiaire le pivot central de la réinsertion sociale des personnes détenues au sein des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Préconisation n°27 : Créer un service de l'emploi pénitentiaire et de la formation professionnelle.

Préconisation n°28 : Relire le règlement intérieur des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Préconisation n°29 : Créer le service pénitentiaire d'insertion et de probation chargé de la préparation à la sortie des personnes détenues et du suivi des mesures en milieu ouvert.

Préconisation n°30 : Créer des centres de placement pour mineurs dans les grandes agglomérations.

Préconisation n°31 : Mettre en place une commission nationale de suivi et d'évaluation de la réforme donnant une place importante à la société civile et aux partenaires techniques et financiers.



Préconisation n°32 : Développer de la recherche appliquée à l'intervention pénitentiaire en créant des partenariats avec les universités.

Préconisation n°33 : Créer une cellule de communication au sein de la DNAPES chargée de la valorisation et de la vulgarisation auprès de l'opinion publique des activités de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée. Cette cellule sera également chargée de la mise en place et du fonctionnement d'un site web de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée et d'une revue mensuelle le « Mirador ».

Préconisation n°34 : Créer un corps de Fonctionnaires pénitentiaires d'insertion et de probation, y intégrer les personnels relevant des missions de rééducation et de réinsertion, puis unifier les deux corps dans une nouvelle loi portant Statut des Fonctionnaires du Cadre de la Surveillance, de l'Insertion et de la Probation (statut uniforme).

Préconisation n°35 : Structurer l'évolution des carrières des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Préconisation n°36 : Créer une école de formation professionnelle des personnels de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

Préconisation n°37 : Redynamiser le recrutement des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Préconisation n°38 : Créer une unité de moniteurs de sport pénitentiaires afin de développer la pratique sportive encadrée des personnes détenues.

Préconisation n°39 : Valoriser l'identité professionnelle des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée en s'appuyant sur l'importance et la diversité des missions exercées par ces agents.

Préconisation n°40 : Promouvoir les pratiques de sécurité dynamique des personnels et la médiation relationnelle en cas de conflit.



Méthodologie

La méthodologie adoptée dans le cadre de ce travail est celle préconisée par les Termes de références et la note méthodologique de l'expert. Elle a consisté à :

1°) Recueillir et analyser l'ensemble des textes et documentation pertinents fournis par le bénéficiaire (la DNAPES) et les partenaires techniques et financiers.

2°) Organiser un diagnostic partagé à travers un processus participatif de consultation des cadres et agents de la DNAPES et les partenaires techniques et financiers (PNUD, CICR, TDH). Le point d'orgue de ce processus participatif fut l'organisation de l'atelier de validation des Termes de Référence à SEGOU le 4 août 2018 par la DNAPES, poursuivi le 6 août 2018 à BAMAKO. Cet atelier a réuni en présence de l'expert, une vingtaine de cadres et agents de la DNAPES invités à réagir aux termes de référence de la mission, à la note méthodologique de l'expert puis à contribuer à l'état des lieux et à la prospective. Les vingt thématiques énumérées supra ont donné lieu à examen, en sous-groupes, selon le canevas suivant : constats – solutions – temporalité des actions – indicateurs.

3°) Effectuer des visites de terrain pour mieux visualiser l'état des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée visités, notamment la Maison d'arrêt de Ségou (152 détenus pour une capacité de 100 place), la Maison d'arrêt de Fana (68 détenus pour une capacité de 50 places), la Maison d'arrêt et de correction de Dioula (216 détenues pour une capacité de 300 places), la Maison d'arrêt et de correction de Bamako (2300 détenus pour une capacité de 400 places), le Centre Spécialisé de Détention, de Rééducation et de Réinsertion de Bollée femmes et le Centre Spécialisé de Détention, de Rééducation et de Réinsertion de Bollée mineurs.

Afin d'harmoniser les axes de diagnostic, ces visites d'établissements se sont déroulées selon le même schéma méthodologique permettant d'examiner les points suivants :

- l'organisation et la gouvernance de l'établissement (et ses liens institutionnels) ;
- Les ressources humaines ;
- l'organisation économique de l'établissement (production et gestion des biens des personnes détenues) ;
- la procédure d'accueil et d'orientation ;
- le fonctionnement du greffe pénitentiaire ;
- les conditions de détention ;
- l'entretien des détenus (alimentation, hygiène) ;
- les régimes de détention ;
- la situation des détenus étrangers (droits, discrimination) ;
- la procédure disciplinaire et le quartier disciplinaire ;
- l'emploi du temps des personnes détenues ;
- les activités proposées dans l'établissement (travail, formation professionnelle, éducation nationale) ;
- le fonctionnement du service social et la préparation à la sortie ;
- le système de soins en détention (offre de soins et personnels soignants) ;
- les droits des détenus (règlement intérieur) ;
- les relations des personnels avec les personnes détenues (sécurité dynamique) ;
- les dispositifs de sécurité et d'intervention ;

Articulées autour de l'état des lieux et des préconisations, ces différentes thématiques ont été regroupées en cinq principaux points formant la première partie de ce document. Nous avons ensuite dégagé des axes prioritaires de réforme adossés à cet état des lieux, que nous présentons dans la deuxième partie de ce document.



Première partie : Enjeux et évolutions de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée ;

Deuxième partie : Plan stratégique de modernisation de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée sur 10 ans.



PARTIE I

ENJEUX ET ÉVOLUTIONS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE ET DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

I - Le fonctionnement institutionnel et la gouvernance

1.1-Renforcer les missions de la DNAPES et ses moyens d'action

Le système pénitentiaire malien obéit à un modèle de centralité, où c'est l'administration pénitentiaire centrale qui a autorité sur tous les services régionaux et subrégionaux. Un tel modèle favorise les possibilités de formuler une déclaration de principe claire qui fixerait des normes pour l'administration des établissements pénitentiaires dans l'ensemble du pays et mettrait en place des mécanismes pour veiller au respect de ces normes au niveau national. C'est ce que prévoit l'ordonnance n°90-030 PRM en date du 01 juin 1990 ratifiée par la loi n°91-005/AN-RM du 15 février 1991 qui a créé la Direction Nationale de l'Administration Pénitentiaire et de l'Éducation Surveillée (DNAPES) en lui confiant la mission d'élaborer la politique nationale dans le domaine pénitentiaire et de l'éducation surveillée, d'assurer la coordination et le contrôle des services rattachés qui concourent à la mise en œuvre de la dite politique. Autrement dit, la DNAPES est chargée de :

- Procéder à toutes recherches et études nécessaires dans l'élaboration de la politique nationale.
- Préparer les projets de programme de plans d'action.
- Veiller à la mise en œuvre des décisions, des plans d'action et des programmes,
- Coordonner les activités et services d'exécution et évaluer les résultats.
- Préparer toutes mesures relatives à la réorganisation des structures, au perfectionnement des méthodes de travail et l'amélioration des relations humaines à l'intérieur des services et de la qualité des prestations offertes au public.

Les deux (02) divisions qui la constituent, notamment la division du régime de la détention, de la réinsertion et de la réglementation (RDRR), et la division de l'éducation surveillée ont chacune des missions spécifiques. La division RDRR a pour mission d'élaborer et mettre en œuvre la politique nationale dans le domaine pénitentiaire. Elle a à sa charge de :

- Gérer les régimes de la détention, de sécurité des établissements et le transfèrement des détenus ;
- Contrôler les services généraux des établissements pénitentiaires ;
- Assurer la protection sociale des détenus ;
- Superviser le travail et la formation dans le milieu pénitentiaire ;
- Tenir les statistiques pénales.

La division de l'éducation surveillée a quant à elle pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique nationale dans le domaine de l'éducation surveillée. Elle est chargée de :

- de la création d'organisme et de contrôle de services de consultation et d'établissement pour les jeunes délinquants ;
- et de la protection des jeunes inadaptés sociaux.

Les emplois à la DNAPES peuvent être classés en deux catégories : ceux relevant d'un statut autonome du cadre de la surveillance, et ceux relevant du statut général des fonctionnaires.



Le risque souvent évoqué du modèle de centralité, comme celui de la DNAPES, est que la rigidité de la hiérarchie propre à un tout système pyramidal limite les possibilités qu'ont les directeurs régionaux ou locaux de faire preuve d'initiative dans l'intérêt de l'amélioration des conditions de détention des détenus ou de l'amélioration des conditions de travail des personnels. De manière générale, il est communément admis au niveau onusien, par exemple, que les systèmes les mieux organisés sont ceux qui relèvent d'une politique nationale claire veillant au respect des normes internationales et nationales, tout en prévoyant une certaine souplesse dans la manière dont les directeurs régionaux ou locaux mettent en œuvre les normes convenues.

Qu'en est-il de la situation de la DNAPES à ce jour ?

Trois constats s'imposent d'emblée : l'inexistence d'une politique nationale pénitentiaire ; le manque de coordination et de contrôle de la DNAPES sur les services régionaux et subrégionaux ; l'insuffisance en ressources humaines, matérielles et financières.

Ces trois points du diagnostic partagé ont un lien structurel assez important. En effet, l'absence d'une politique nationale cohérente dans le domaine pénitentiaire et de l'éducation surveillée ne permet pas de préciser les principes et le cadre d'action destiné à clarifier les missions de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée, tant en matière de réinsertion sociale des détenus et de sécurité des établissements, qu'en matière de gouvernance des établissements. Ce qui rend difficile l'allocation ciblée des moyens budgétaires aux activités-clés de la politique pénitentiaire.

S'agissant du deuxième constat, il ressort du Rapport d'évaluation organisationnelle de la DNAPES que l'activité de coordination et de contrôle de la DNAPES s'exerce sur les services rattachés chargés de la mise en œuvre de la politique pénitentiaire et de l'éducation surveillée. Si des réunions se tiennent, elles ne font pas l'objet ni d'avis formels, ni calendrier préétabli, ni relevés de décisions dont le suivi pourrait être assuré d'une réunion à l'autre. Le Manuel des procédures opérationnelles de la direction nationale de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée édité par le Commissariat au Développement institutionnel en 2011 entend faciliter la bonne gouvernance de cette institution en visant les objectifs suivants :

centraliser l'information sur les procédures opérationnelles ;

assurer une application conforme et uniforme des procédures par tous les agents ;

améliorer les conditions de collaboration avec les partenaires de la DNAPES ;

améliorer les conditions de fourniture de prestation aux usagers.

Le manque de coordination et de contrôle de la DNAPES sur les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée (EPES) pose alors la problématique de la capacité de supervision de cette direction sur les établissements, conformément au modèle de centralité ci-dessus évoqué. Or la supervision s'appuie à la fois sur la connaissance des activités de la structure supervisée et la capacité de les contrôler. Cela implique d'abord une remontée des informations, de pouvoir se rendre ensuite sur les différents lieux de détention et enfin d'en contrôler le fonctionnement. La DNAPES ne dispose pas de ligne budgétaire permettant la prise en charge de telles missions. Outre l'insuffisance de ressources humaines pour réaliser ce contrôle, c'est la question budgétaire qui constitue le frein le plus important, dans la mesure où de telles investigations nécessitent de moyens financiers et en matériels roulants.

La politique pénitentiaire contenu dans ce document est un élément de réponse à ce constat. La clarification des missions de la DNAPES et le renforcement de ses structures de gouvernance qui en découleront faciliteront l'élaboration d'une stratégie de mobilisation des ressources et la mise en place d'un mécanisme de coordination et de contrôle entre la DNAPES et les EPES. Cette réforme doit être incarnée dans une grande loi pénitentiaire codifiée. Elle permette d'harmoniser tous les textes actuels de donner une visibilité à la politique pénitentiaire du Mali.

Préconisation n°1 : Adopter une loi pénitentiaire qui sanctuarise les éléments clés de la politique pénitentiaire en élevant au niveau législatif les questions touchant le service public pénitentiaire ; les personnels pénitentiaires ; le renforcement des droits des détenus ; les régimes de détention ; les alternatives à la détention et les aménagements de peine.



De manière pragmatique, il est tout à fait possible de renforcer les capacités de supervision de la DNAPES par la mise en place d'un outil permanent d'échanges et d'orientations.

Préconisation n°2 : Instituer une réunion trimestrielle du comité directeur de la DNAPES élargi aux directeurs régionaux, au régisseur de la maison centrale d'arrêt de Bamako et aux directeurs des établissements rattachés.

1.2- Réformer l'organisation de la DNAPES

La DNAPES est une direction rattachée au ministère de la justice comme dans la plupart des pays démocratiques. Ce positionnement institutionnel n'est pas neutre. Il concrétise le principe de la séparation des pouvoirs chargés de l'enquête et de ceux qui assument la responsabilité des établissements pénitentiaires. Quoique constituée en grande partie de personnels paramilitaires relevant du Statut particulier de la surveillance, cette direction relève d'une autorité civile et non pas militaire. Elle est donc bien un organe des pouvoirs publics. Etant une direction nationale (et non pas une direction générale comme dans de nombreux pays), elle est rattachée au ministère de la Justice à travers son secrétariat Général. Elle n'a donc pas d'autonomie financière. Une telle situation, conjuguée à la structuration en seulement deux divisions de cette direction, limite son efficacité. L'organigramme actuel de la DNAPES ne répond donc pas à ses besoins et à l'ampleur de ses missions.

Par conséquent, au regard des missions régaliennes de cette direction centrées sur l'exécution des peines, la prévention de la récidive, et la sécurité publique, il est nécessaire de renforcer ses capacités de gouvernance en l'élevant en direction générale du ministère de la Justice avec une autonomie financière garantie.

Préconisation n°3 : Eriger la DNAPES en direction générale du ministère de la Justice en vue de renforcer ses capacités de gouvernance.

Les enjeux de cette mutation sont importants. Il s'agit de redimensionner cette administration en conformité avec la volonté de modernisation de celle-ci incarnée par la présente politique pénitentiaire. Pour accompagner le déploiement de la réforme de l'administration en matière d'humanisation des conditions de détention, de préparation à la réinsertion sociale, de maintien de la sécurité et de construction des nouveaux établissements pénitentiaires, la DNAPES (devenue DGAPES) devra mettre en œuvre de nouvelles logiques de gouvernance permettant d'assurer un pilotage stratégique cohérent sur l'ensemble du territoire, tout en permettant le management de proximité des différentes structures pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

La structuration de cette nouvelle entité en direction et sous directions, devra permettre de couvrir des domaines aussi variés que ceux de l'insertion et probation ; de la Sécurité, du renseignement pénitentiaire et de la réglementation ; de la Communication et relations publiques ; du Personnel et du budget ; de la Santé ; de l'Informatique ; des Statistiques, Etudes et Recherches, et de la Gestion des projets et Infrastructures.

Préconisation n°4 : Créer des sous directions : Sécurité, renseignement pénitentiaire et réglementation ; Insertion et probation ; Communication et relations publiques ; Personnel et budget ; la Santé ; l'Informatique ; Statistique, Etudes et Recherches, Gestion des projets et Infrastructures.



1.3- Améliorer le fonctionnement des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

L'établissement pénitentiaire et d'éducation surveillée est un lieu d'exécution des décisions pénales. Il contribue à la rééducation ou à la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique. Il est habilité à recevoir les personnes placées en détention provisoire ou condamnée à une peine privative de liberté ou à la peine de mort par une juridiction de l'ordre judiciaire.

Dans l'exécution de ses missions, l'établissement pénitentiaire et d'éducation surveillée veille au respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines des personnes condamnées basée sur un traitement adapté à la situation pénale et à l'état physique et mental de la personne détenue.

C'est l'existence d'un greffe qui donne au bâtiment son caractère d'établissement pénitentiaire. Comme le stipulent les Règles Mandela, un système uniformisé de gestion des dossiers des détenus doit être mis en place dans tout endroit où des personnes sont détenues. Ce système peut être une base de données électronique ou un registre aux pages numérotées et signées. Des procédures doivent être adoptées pour garantir la sécurité du système de vérification et empêcher l'accès non autorisé aux informations contenues dans le système ou la modification de ces informations (Règle 6).

Les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée du Mali ne disposent pas de système électronique fiable et standardisé de gestion des dossiers des détenus. Cette gestion est basée sur un système de registre aux pages numérotées et signées. Ce fonctionnement présente des risques dans le suivi des situations pénales individuelles des détenus. D'autant plus qu'il est régulièrement constaté des dépassements des délais de détention provisoire. Face à la lenteur du traitement judiciaire des situations des personnes en détention provisoire, la mise en place d'un système informatisé donnerait aux établissements une meilleure visibilité de ces situations. Celui-ci devra s'intégrer dans une gestion informatisée globale de la population carcérale centralisée par la direction de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée dans les conditions énoncées par la Règle 6 des Règles Mandela.

Il conviendra néanmoins de vérifier la régularité des registres existant actuellement dans les établissements sur lesquels pèsent d'ailleurs certains risques de rupture de stock (modèle fourni par un partenaire sans garantie d'une nouvelle dotation). Devront figurer dans le registre, selon les règles internationales, tous les renseignements relatifs à la personne détenue : nom ; date de naissance ; sexe ; caractéristiques particulières ; adresse ; nationalité ; langue parlée ; décision en vertu de laquelle il y a incarcération ; date d'admission ; date de mise en liberté ; coordonnées des plus proches parents ; liste des effets personnels (distinction entre les objets que le détenu peut garder avec lui et ceux qui seront mis de côté par les autorités) ; signatures (de la personne ayant complété les formulaires et de la personne détenue, confirmant qu'on lui a indiqué ses droits) ; un dossier médical distinct.

Préconisation n°5 : Installer dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée des outils informatiques et biométriques de gestion de la population pénale.

Les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée ne disposent pas de texte spécifique portant organisation et fonctionnement de ceux-ci, de telle sorte que de nombreux points manquent de clarification. Alors même que la réglementation coloniale avait prévu un régime pour les prisons du Soudan français¹ un texte est aujourd'hui nécessaire pour lister l'ensemble des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée ; définir leurs missions, leur mode de gouvernance, leur structuration par services, les missions de ceux-ci et divers autres sujets concernant les ressources humaines ou le règlement intérieur. En réalité, ce constat partagé par tous les professionnels de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée ren-

¹ Loi n°59-17 ALP du 23 janvier 1959 portant organisation des services pénitentiaires et du régime pénitentiaire au Soudan. Voir également, Arrêté n°4369/A.P.S.-4.-Portant organisation pénitentiaire du Soudan français et régime intérieur des prisons des cercles.



voie au fait que la loi n°01-003/du 27 février 2001 portant régime pénitentiaire et éducation surveillée n'a pas été suivi de la publication d'un décret pris en Conseil des Ministre fixant les modalités d'application de celle-ci tel que prévu à l'article 36 de ladite loi.

Il faudrait saisir l'occasion de la réforme pour relire et modifier les textes existants et publier le décret manquant.

A titre indicatif, ce texte pourrait prévoir l'existence au sein des établissements des services suivants :

- le service de la surveillance
- le service de la détention ;
- le service du greffe judiciaire et des transfèrements ;
- le service de l'intendance ;
- le service administratif et du personnel ;
- le service social ;
- le service de l'évaluation et de l'orientation ;
- le service de coordination des unités de production ;
- le service des enseignements ;
- le service de l'animation culturelle et sportive ;
- le service médical et d'hygiène.

Pour être pertinent, ce texte devra être en phase avec la réforme de la direction de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée préconisée dans le cadre de la politique pénitentiaire. Il doit donc s'inscrire dans un projet global permettant de répondre également à l'insuffisance des moyens humains et logistiques constatés et à la mauvaise gestion des ateliers dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée (EPES) décrite aujourd'hui en raison de l'opacité qui la caractérise, de l'absence d'une gouvernance claire et du manque de stratégie prospective et commerciale.

Préconisation n°6 : Relire la loi n°01 003/du 27 février 2001 portant régime pénitentiaire et éducation surveillée et intégrer les éléments principaux de son objet dans la loi pénitentiaire.

Cette nouvelle définition des missions doit également permettre de circonscrire précisément le fonctionnement du centre pénitentiaire agricole de Kenioroba dont les difficultés sont bien connues : la vétusté des locaux, l'absence de bornage et un faible niveau d'exploitation des superficies engendré par l'insuffisance ou le manque de matériels et d'équipements et l'insuffisance numérique de formateurs techniques. Or aux termes de l'article 7 de la loi n°01-003/AN-RM du 27 février 2001, « les pénitenciers agricoles sont des lieux de détention réservés aux condamnés qui acceptent de se livrer aux activités rurales ». Ils ont vocation, par le biais des activités agropastorales, d'assurer la formation agropastorale des détenus et de produire des céréales en quantité suffisante permettant leur autosuffisance alimentaire et la mise à la disposition d'autres établissements du surplus.

Le service de coordination des unités de production préconisé deviendrait le pivot de cette évolution en veillant à la formation professionnelle des personnes détenues ; en soutenant leurs projets individuels de réinsertion sociale et en améliorant les conditions de vie des personnes détenues. Le projet « Renforcement du centre pénitentiaire agricole de Kenioraba et de la promotion de la réinsertion socio-professionnelle des détenus » mis en place par la Mission des Nations Unies Multidimensionnelle Intégrée pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA) est en ce sens très pertinent.

Préconisation n°7 : Renforcer les capacités des centres pénitentiaires agricoles par une dotation en matériels techniques et en personnels qualifiés et la réorganisation de la production.



1.4 - Procéder à l'inspection régulière des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

La question du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires est souvent fonction des évolutions de l'administration pénitentiaire dans chaque pays.

Elle emporte également la nécessité de réaliser des inspections pour une meilleure protection des droits des détenus. La nature des inspections effectuées dans les établissements pénitentiaires varie d'un pays à l'autre, mais la plupart des systèmes prévoient un mécanisme d'inspections internes et un autre d'inspections externes. En ce qui concerne les organismes nationaux chargés de mener les inspections externes, il peut s'agir de commissions ou de personnalités nommées par le gouvernement, d'un organisme d'inspection nommé par le Parlement, d'une commission des droits de l'homme, mais aussi d'organismes d'inspection indépendants (quelquefois appelés conseils de surveillance). Dans certains pays, c'est un juge qui sera chargé de l'inspection des prisons, alors que dans d'autres il existe des conseils de surveillance au niveau local, souvent présidés par un juge. Les inspections internes peuvent être menées par des inspecteurs nommés par le ministère de tutelle mais aussi par un organisme chargé des inspections administratives.

Des organismes internationaux ou régionaux, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), ou encore le Comité international de la Croix Rouge, peuvent également être appelés à procéder à l'inspection de prisons.

L'indépendance de l'inspection et de la surveillance constitue un élément fondamental et indispensable permettant de veiller au respect des droits de l'homme dans les prisons. Les inspections indépendantes menées par des organismes extérieurs permettent de relever les abus, de protéger le personnel pénitentiaire contre tout reproche injustifié, de renforcer les initiatives du personnel soucieux de résister à toute participation à des actes de brutalité et, en cas de publication du rapport, d'aider à donner une visibilité à la question de la réforme des prisons dans le débat public.

Pour que les inspections puissent aboutir aux résultats souhaités, elles doivent être périodiques et fréquentes. Par principe, les rapports devraient être publiés. Le grand public devrait y avoir accès, ne serait-ce qu'aux sections qui n'ont pas trait aux questions relatives à la sécurité.

La situation actuelle de la DNAPES se caractérise par l'inexistence d'un service d'inspection en son sein. Le service de l'inspection des services judiciaires a compétence sur les établissements pénitentiaires même si aucun professionnel pénitentiaire n'y est membre. Si une telle inspection a le mérite d'exister, aucun rapport d'inspection des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée n'est disponible. Le système de contrôle envisagé par l'arrêté n°2016-4748/MJFH-SG du 29 décembre 2016 portant règlement intérieur des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée est celui des commissions de surveillance dont le fonctionnement se fait aux niveaux central, régional et local. Elles se réunissent au moins une fois par trimestre. Le document de projet de réforme de la justice, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée présenté le 24 novembre 2014 au Ministre de la Justice préconisait la redynamisation des commissions de surveillance de la détention instituées par la Décision n°10-002/MJ-DNAPES du 06 août 2010 abrogée. Cet arrêté crée les structures de contrôle.

Au niveau central, la commission de surveillance est présidée par le ministre en charge de l'Administration pénitentiaire et de l'Éducation surveillée ou son représentant. Au niveau régional, la présidence de la commission est assurée par le Gouverneur de la région ou son représentant et niveau local par le Préfet ou le sous-Préfet.

Ces commissions ont pour tâche de se rendre compte de la salubrité des locaux, de la sécurité de l'établissement, du régime alimentaire, de la santé et l'hygiène des détenus, de l'observation des règlements, de la discipline, de l'instruction, de la rééducation et de la réinsertion des détenus. La qualité des membres composant ces commissions, quel que soit le niveau considéré, est un gage sérieux de l'importance accordée à ces missions de surveillance des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée. Reste à envisager l'effectivité de ces surveillances par la tenue régulière des réunions semestrielles desdites commissions.

Au regard des enjeux de la réforme et de la nécessité d'accompagner les personnels des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée dans cette mutation, il faudrait envisager la création, au sein de la nouvelle direction générale, d'un service de l'inspection des services de l'Administration pénitentiaire et de l'Éducation surveillée.



Préconisation n°8 : Créer un service de l'inspection des services de l'Administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

Il faudrait également systématiser les contrôles des établissements par l'autorité judiciaire. Il s'agit de permettre aux magistrats ci-après d'exercer un contrôle sur la légalité de la détention dans les établissements pénitentiaires situés dans leur ressort territorial de compétence :

- le premier président de la cour d'appel, le procureur général, le président de la chambre d'accusation, au moins une fois par an,

- le président du tribunal de grande instance, le procureur de la République, le juge d'instruction, le juge de l'application des peines (institution en cours de création) et le juge des enfants, au moins une fois par trimestre.

De même qu'il sera nécessaire de renforcer la crédibilité des inspections menées en confiant aux partenaires extérieurs la mission d'inspection indépendante. Le ministre de la justice pourra ainsi désigner, après avis de la direction de l'Administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée, une commission d'inspection, dont peuvent faire partie des organismes régionaux ou internationaux compétents, chargée de mener des inspections externes.

Ces inspections doivent avoir pour objet de veiller à ce que les établissements pénitentiaires soient administrés conformément aux lois, règlements, politiques et procédures en vigueur, dans le but d'atteindre les objectifs des services pénitentiaires et correctionnels, et à ce que les droits des détenus soient protégés. Leurs rapports d'inspection seront adressés conjointement au ministre de la justice et au directeur de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée. Ils pourront faire l'objet d'une communication ou publication dans le respect des données personnelles des personnes détenues et des considérations en lien avec la sécurité des établissements concernés.

Préconisation n°9 : Favoriser des missions d'inspection indépendante par des organismes régionaux ou internationaux compétents.

II - La sécurité et la sûreté des établissements

2.1 – Concevoir une architecture pénitentiaire en conformité avec les normes de sécurité et l'humanisation des conditions de détention dans les nouvelles constructions.

Dans la conception d'un établissement pénitentiaire, il existe un lien fonctionnel indissociable entre la nécessité d'offrir un espace de vie et de travail à tous les acteurs du milieu carcéral (personnes détenues, personnels pénitentiaires, intervenants extérieurs, visiteurs, famille, avocats, etc.) et la fonctionnalité sécuritaire, visant la rétention et le maintien en vie (et en bonne santé) des personnes privées de liberté confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire. Dès lors, l'architecture carcérale traduit tout à la fois un lieu d'enfermement et de discipline, d'hébergement et de restauration, de formation et de soins, de travail et d'occupations, d'accueil et de visites. Elle doit ainsi permettre l'harmonie de la vie quotidienne de l'ensemble des acteurs avec les différentes prescriptions, souvent contradictoires, imposées par le cadre législatif et réglementaire. Il faudrait alors rechercher un équilibre subtil, voire même stratégique, entre ces différents impératifs dans la construction des prisons.

La situation actuelle des prisons maliennes se caractérise par la vétusté et l'exiguïté des locaux, dont la construction remonte pour l'essentiel à l'époque coloniale, c'est-à-dire bien longtemps avant la mise en place des normes internationales relatives aux droits de l'homme concernant l'incarcération et le traitement des détenus. Ces deux situations se traduisent concrètement par une absence de commodités (eau, électricité,



sanitaires, assainissement) rendant très difficile la vie des détenus et des personnels. A ces deux principaux problèmes s'ajoute la problématique de « la mauvaise situation géographique » de certains établissements pénitentiaires, entendu ici au sens de l'enclavement urbain de ceux-ci. La situation de la maison centrale d'arrêt de Bamako est une parfaite illustration. Coincé au milieu des habitations et de la circulation, fragilisé de fait dans sa capacité de contention et de réaction, cet établissement est exposé à toutes sortes de risques sécuritaires, y compris une attaque extérieure.

Construits en matériaux non durables (banco, tôles) et ne disposant pas de dispositifs sécuritaires dignes de ce nom (grilles de fermeture, miradors, sas, couloirs, chemin de ronde), ces établissements sont en situation sécuritaire très critique d'autant qu'ils accueillent aussi, de façon disparate, des détenus très dangereux (terroristes, génocidaires, trafiquants de drogue et autres grands bandits) notamment ceux des grandes agglomérations.

Conçus à partir d'une « législation coloniale », les établissements pénitentiaires du Mali soulèvent de vraies questions quant à leur adaptation au contexte contemporain car l'architecture carcérale est toujours influencée par le sens donné à la peine privative de liberté à chaque moment de l'histoire, dans la mesure où l'architecture est bien une des composantes de la peine. Non seulement la population malienne a connu une évolution exponentielle entraînant un surencombrement des lieux de détention, les normes et standards actuels en matière de respect de la dignité humaine des personnes détenues sont en rupture avec le contexte colonial de la construction de ces établissements. Tout en soulignant l'absence de plan de construction en bonne et due forme élaboré à partir d'un cahier des charges précisant les spécifications d'un établissement pénitentiaire, comme l'une des caractéristiques du parc immobilier pénitentiaire malien, il convient de constater l'absence de quartiers spécialement conçus pour l'accueil des publics spécifiques comme les mineurs ou les femmes (avec ou sans enfants) dans nombre d'établissements. Il en est de même en matière de séparation des détenus selon les régimes dans les établissements pénitentiaires dont l'inexistence est aussi attribuable en grande partie à l'architecture des lieux, cadre général à toutes les actions qui se déroulent en prison.

Comme l'architecture carcérale détermine fondamentalement les conditions d'exécution de la peine privative de liberté, en rendant possible ou non certaines activités, en permettant ou non la vie sociale en détention, en favorisant ou non l'organisation des activités de réinsertion sociale des personnes détenues, en garantissant ou non la sécurité périmétrique et la sûreté des lieux, l'enjeu d'une réforme de ces structures s'impose d'emblée. Celle-ci passe d'abord par un changement d'optique au regard du parc immobilier pénitentiaire du Mali. Il s'agit d'envisager toute nouvelle construction ou réhabilitation d'un établissement pénitentiaire en conformité avec les normes pénitentiaires internationales, en prenant en considération l'ensemble des règles minima pour le traitement des détenus (Règles Mandela) adoptées par l'assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 2015, l'Ensemble des règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing) ainsi que celles relatives à la protection des mineurs privés de liberté adoptées par l'assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1990 et les Règles des Nations Unies concernant le traitement des femmes détenues et les mesures non privatives de liberté pour les femmes délinquantes (Règles de Bangkok) adoptées le 21 décembre 2010 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Préconisation n° 10 : Envisager toute nouvelle construction ou réhabilitation d'un établissement pénitentiaire en conformité avec les normes pénitentiaires internationales.

Construits ou réhabilités selon ces normes et principes, ces établissements seront plus adaptés aux objectifs d'humanisation des conditions de détention et de préparation à la réinsertion sociale des personnes détenues. Concrètement, il s'agira de saisir l'opportunité de la réforme pour construire des établissements modernes plus sécurisés, dotés de nouvelles technologies et disposant d'espaces collectifs permettant l'organisation des activités (ateliers de formation, aires de sport, salle de lecture, lieux de culte) ainsi que de locaux de détention aérés, éclairés et spacieux.

Si ces établissements modernes doivent favoriser la vie sociale en prison selon le principe de la normalisation de la détention, ils doivent aussi être adaptés aux niveaux de sécurité appliqués aux personnes détenues, en fonction de leur personnalité, leurs besoins et leur vulnérabilité. Ils obéiront ainsi au principe de classification



(différenciation des maisons d'arrêt selon les profils de populations détenues) et à l'impératif de séparation des détenus selon les régimes et leur catégorie, a minima, en prévoyant dans ces constructions des quartiers spécifiques pour femmes et pour mineur(e)s.

Le principe de normalisation de la détention (R.5.1 Règles Mandela) soulève ici comme enjeu principal, de concevoir des espaces adaptés à une journée de détention organisée en dehors de la cellule, même si le régime de chambres collectives (le nombre d'occupants étant adapté à la taille de la chambre) est préférable dans le contexte de vie communautaire malien.

Compte tenu de la présence des détenus terroristes et d'autres détenus très dangereux (les génocidaires, trafiquants de drogue et autres grands bandits) dans les établissements pénitentiaires, la différenciation des niveaux de sécurité devient urgente. Elle permettra de préserver les autres détenus, plus nombreux, des rigueurs sécuritaires orientées clairement vers la neutralisation et donnant la prééminence aux méthodes d'exclusion et de lutte contre les risques. Dans cette perspective se pose la question de la taille des établissements pénitentiaires à construire. L'expérience en cours, avec la construction de la maison d'arrêt de Kenioroba semble dessiner un futur tourné vers l'érection de grands ensembles. Ce choix n'est pas neutre. Il traduit une logique industrielle de la prise en charge des détenus dont les conséquences sont très importantes. Outre tous les problèmes de la déshumanisation que de tels grands ensembles induisent, ils sont aussi source d'insécurité et de violences aussi bien à l'égard des personnels que pour les personnes détenues, car la surveillance et le maillage relationnel y sont plus difficiles à assurer. De surcroît, le fonctionnement et la maintenance des lieux nécessitent d'importants moyens en ressources humaines, techniques et financières que même les grands États riches ont du mal à assurer.

La construction d'établissements à taille humaine est la voie à privilégier (300 à 500 détenus). Ceux-ci doivent favoriser, dès l'arrivée en détention, l'observation et l'évaluation des personnes détenues tout au long de leur détention, tout comme le maximum de contacts entre les personnels de surveillance et les personnes détenues. Ces établissements devront s'inscrire dans un réel projet d'aménagement urbain prenant en compte la question des dessertes et la nécessité de les intégrer, en tant qu'édifice public, aux paysages et à l'environnement dans lequel ils s'insèrent. De même qu'il sera nécessaire d'y prévoir des logements d'astreinte, pour le moins aux abords de l'établissement, permettant de maintenir sur place le personnel en charge de la sécurité en vue de toute intervention urgente.

Préconisation n°11 : Privilégier la construction d'établissements à taille humaine.

Ces nouvelles constructions d'établissements pénitentiaires devront se faire à partir de plans standards de construction des prisons élaborés de manière concertée. En effet, l'architecture d'une prison est un révélateur de la politique carcérale d'un État. Cette question stratégique ne pourrait donc pas être laissée à la seule compétence de l'architecte. Une participation d'architectes spécialisés, des acteurs techniques, politiques, professionnels et de la société civile (associant les partenaires techniques et financiers) devra être recherchée. La mise en place d'une commission ad hoc chargée de la rédaction des cahiers de charge est la voie préconisée. Il s'agirait d'en faire un organe technique chargé de réfléchir aux spécifications d'un établissement pénitentiaire en phase avec la nouvelle politique pénitentiaire ainsi qu'à la qualité de matériaux à employer. Les missions de cet organe porteront à la fois sur la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires existants.

Préconisation n°12 : Mettre en place une commission chargée de la rédaction des cahiers de charge des nouvelles constructions d'établissements pénitentiaires.

Cette commission pourrait être placée sous l'autorité d'une direction de projet, à créer au sein de la nouvelle DNAPES, chargée du pilotage et du suivi de la réforme ainsi que de la construction de nouveaux établisse-



ments pénitentiaires et de l'éducation spécialisée. Elle aura une compétence transversale et pourra ainsi associer de façon horizontale l'ensemble des acteurs concernés par cette grande transformation des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Préconisation n°13 : Créer une sous-direction de projet chargée du suivi de la réforme, des constructions et des réhabilitations des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Il faudra ensuite envisager de régler concrètement les difficultés actuellement observées au sujet du parc immobilier pénitentiaire au nombre desquelles on pourrait citer l'absence de titres de propriété de certains établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée. Ce point s'illustre à la lumière des établissements pénitentiaires construits au sein de camps de la Garde nationale. Bâties sur un foncier qui n'appartient pas à la DNAPES, ces établissements connaissent de nombreux problèmes de cohabitation nés des tensions classiques entre propriétaires et détenteurs. Le moindre projet de modification ou d'adaptation de ces lieux de détention suscite des résistances de la part de la Garde nationale. Vestige du passé colonial, ce problème insuffisamment traité au moment du transfert de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice appelle un règlement rapide. Si l'octroi des titres de propriété aux EPES qui n'en ont pas est apparu comme la solution juridique la plus simple, dans le cas précis des établissements construits au sein des camps de la Garde nationale, leur délocalisation est la solution la plus complète dans la mesure où elle conduirait à la construction d'établissements nouveaux, plus adaptés.

Préconisation n°14 : Procéder à la délocalisation des établissements pénitentiaires construits au sein de camps de la Garde nationale et sécuriser juridiquement les établissements réhabilités par l'octroi de titres de propriété.

Il est nécessaire de procéder au recensement des établissements ne disposant pas de titres de propriété à ce jour et de procéder à l'octroi de titres de propriété. Cela permettra de résoudre également la problématique de l'absence de bornage de ces établissements. Il y a, en effet, un enjeu majeur de sécurité attaché à cette question, car un établissement pénitentiaire doit être en capacité d'assurer également sa sécurité périmétrique ; encore faut-il avoir la maîtrise de son périmètre. S'agissant des établissements pénitentiaires agricoles ne disposant pas de bornage précis de leur superficie, il y a pour eux une question économique supplémentaire dans la mesure où le bornage précis de leur superficie permettra des investissements économiques moins risqués.

2.2- Améliorer la sécurité et la sûreté des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée

La sécurité d'un établissement pénitentiaire est un impératif rattaché à la peine. Il s'agit de l'obligation pour l'établissement pénitentiaire de représenter à l'autorité judiciaire la personne détenue qui lui a été confiée et de lui faire exécuter sa peine privative de liberté. Pour le dire autrement, cet impératif de sécurité emporte obligation pour le service pénitentiaire d'empêcher toute évasion des personnes détenues. Il s'agit également de protéger la société de l'exposition des détenus privés de liberté le temps de la peine ou de la prévention. Cette dimension de sécurité publique est assurée au moyen de divers dispositifs comme : les murs, les barreaux, les serrures, les clés, les barrières, les détecteurs de mouvement, mais aussi d'autres moyens technologiques et des sas.

Si la notion de sécurité est tournée vers l'extérieur, dans la mission de rétention de la population carcérale et de lutte contre les intrusions, elle a aussi une dimension interne très complémentaire : la sûreté. En effet, pour



être privées de liberté, les personnes détenues n'ont pas renoncé à leur droit à la sécurité et à la protection. La sûreté renvoie ainsi à l'obligation de veiller au maintien de l'ordre et du contrôle dans les établissements pénitentiaires dans le but de protéger les plus vulnérables et d'empêcher des personnes détenues de troubler l'ordre.

En effet, comme pour la lutte contre les évasions, l'administration pénitentiaire a une obligation de résultat en matière de protection de l'intégrité physique de la personne détenue. Elle doit assurer une protection effective de son intégrité physique en tous lieux collectifs et individuels. Les mesures relatives à la sûreté doivent être appuyées par un système disciplinaire juste et équitable.

Au nombre des procédures de sécurité et de sûreté figurent le classement et l'évaluation, les fouilles, mais aussi les consignes et directives permanentes d'opération. Il est désormais reconnu que c'est en instaurant un climat propice à la coopération entre personnes détenues que l'on assure au mieux la sûreté et la sécurité des prisons. La sécurité vis-à-vis de l'extérieur (empêcher toute évasion) et la sûreté interne (empêcher les troubles) sont assurées lorsque l'on réussit à créer de bonnes relations entre la population carcérale et personnel. Ce dernier restant constamment à l'écoute des situations et, de ce fait, à même d'empêcher les évasions et les troubles avant qu'ils ne commencent. C'est ce qu'on appelle la « sécurité dynamique ».

En raison des problématiques traitées sous la rubrique de l'architecture, les établissements pénitentiaires et d'éducation surveillée maliens ne sont pas en conformité avec les standards internationaux tant en matière de sécurité périmétrique qu'en matière sûreté. Il convient de souligner à nouveau l'inadéquation des matériaux de construction (banco, toitures en tôles, portes et fenêtres non solides) au regard de la mission de rétention des établissements. Au niveau de la sécurité passive, assurée par les installations sécuritaires, il est également à déplorer l'absence, ou presque, de grilles, miradors, caméra de surveillance, de scanner, de portique, notamment. De telle sorte que ces établissements sont exposés à l'intrusion de divers objets en détention (drogue, portables, armes). Le personnel de sécurité, en nombre insuffisant, manque de matériels et équipements de sécurité (armes et munitions et matériels de Maintien d'ordre...)

Cette situation appelle un traitement urgent. De nombreux problèmes structurels trouveront des solutions dans le vaste plan de réhabilitation et de construction des établissements suivant en cela des préconisations déjà formulées. C'est le cas de l'équipement de salles de vidéo surveillance dans les EPES et de la mise en place d'une protection périmétrique (double enceinte délimitant un chemin de ronde surveillée en permanence à partir des miradors placés en diagonale), tout comme la construction des quartiers à sécurité renforcée rendu nécessaire par les nouvelles figures de la criminalité au Mali constituées de terroristes, de génocidaires et du grand banditisme.

Cependant, d'autres mesures de renforcement des capacités sécuritaires et de sûreté peuvent d'ores et déjà être envisagées. C'est le cas de la création d'une brigade d'intervention rapide, permettant aux établissements pénitentiaires de faire face à des situations de crises sécuritaires internes (mouvements collectifs des détenus, prise d'otages, agression des personnels, tentative d'évasion) ou extérieures (tentatives d'intrusion, attaque terroriste, attaque armée grand banditisme).

Cette brigade permettra le renforcement des capacités stratégiques de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée en matière de maintien et de rétablissement de l'ordre et de la sécurité. Chaque brigade sera rattachée à l'établissement le plus important de la région qui constituera sa base logistique.

Préconisation n°15 : Créer une brigade d'intervention rapide positionnée à Bamako et au niveau régional.

La création de cette brigade d'intervention rapide doit pouvoir s'appuyer sur deux plans d'intervention d'urgence interne et d'urgence externe. Il s'agit de concevoir et d'opérationnaliser des Plans d'Opération Interne (POI) et des Plans de Protection et d'intervention (PPI).

Comme dans tous les secteurs à risque, la bonne gestion du risque est le résultat de démarches d'analyse des situations, d'évaluation des risques d'accident et de leurs effets sur le secteur concerné ou sur les populations environnantes. Le plan d'urgence vise à définir, en situation de crise, les modes d'intervention les plus



sécurisés et adaptés à l'environnement concerné et aux installations, ainsi que pour les personnes en cause.

Préconisation n°16 : Concevoir et opérationnaliser des plans d'opération interne (POI) et des plans de protection et d'intervention (PPI) conformément à l'arrêté interministériel n°2017-2587 MJDH-MDAC-MAT-MSPC-SG du 04 août 2017.

2.3 -Instaurer une procédure d'accueil et de classification des personnes détenues

L'arrivée en prison constitue un moment de césure entre l'extérieur et la prison, entre la vie antérieure et la nouvelle vie de personne détenue. C'est le moment du choc carcéral, de la perte d'identité et de l'estime de soi. Une attention particulière doit être accordée à l'individu dès ces premiers instants en veillant à lui communiquer toutes les informations nécessaires à son adaptation à ce nouvel environnement : la réglementation pénitentiaire applicable ; ses droits et obligations y compris les mesures disciplinaires applicables. Ce que préconisent les textes internationaux et les législations nationales modernes.

A son arrivée et jusqu'au moment où elle peut être conduite soit dans la cellule, soit dans le quartier où elle est affectée, la personne détenue est placée isolément dans une cellule d'attente ou dans des locaux en tenant lieu. Elle est soumise aux fouilles, aux formalités de l'écrou et aux mensurations anthropométriques. Elle est invitée à préciser les coordonnées des personnes à prévenir en cas de situation grave la concernant.

A l'issue de l'accomplissement de ces formalités, il lui est proposé une douche. Il lui est remis une trousse de toilette comprenant des produits d'hygiène corporelle et un costume pénitentiaire (s'il y a lieu). Elle est mise en mesure d'informer sa famille de son incarcération dans les meilleurs délais. La personne détenue est reçue par le chef d'établissement ou son représentant le jour de son arrivée ou, au plus tard, le lendemain. Elle est également reçue, dès que possible, par le service d'évaluation et de l'orientation ou le service social. Elle bénéficie d'un examen médical dans les plus brefs délais.

A l'issue d'une phase d'accueil et d'observation d'une durée d'un mois maximum, les informations relatives à sa personnalité et à son niveau de risque sont consignées dans son dossier d'évaluation et d'orientation.

C'est dès cette phase que se posent les bases de la sécurité et de la sûreté de l'établissement en procédant à une classification judicieuse des détenus à partir de l'évaluation des risques réalisée au moyens d'outils standardisés (méthodes actuarielles) ou de méthodes de jugement professionnel. Le régime pénitentiaire qui sera appliqué à la personne détenue dépendra de cette évaluation, tout comme son affectation en détention.

Cette classification permet d'adapter les mesures auxquelles les personnes détenues vont être soumises et de les limiter au strict minimum nécessaire pour assurer leur détention. Cette façon de procéder permettra au personnel pénitentiaire de surveiller plus efficacement le petit noyau de personnes réellement dangereuses pour les autres et pour l'établissement. Cette démarche favorisera également la pacification du climat de la détention en rendant le milieu carcéral aussi humain que possible. Au surplus, en classant ainsi les personnes à fort risque, à moyen risque et à risque faible, il devient possible de moduler les actions et de mieux rationaliser les ressources de l'établissement.

La situation des établissements pénitentiaires maliens présente de nombreux dysfonctionnements au niveau de la procédure d'accueil. Ils sont pour l'essentiel attribuables à l'inadaptation des structures au processus d'accueil préconisé par les standards internationaux. Il n'y a de structures dédiées à l'accueil des arrivants (locaux des fouilles, quartier ou cellules-arrivants, infirmerie), pas de différenciation des quartiers et régimes de détention au sein des structures carcérales, et pas d'organisation institutionnelle systématisée de ce temps d'accueil (observation systématisée, commission pluridisciplinaire d'évaluation). Ce dernier point n'est pas dépendant des aspects architecturaux précédents. Il est consécutif à l'absence de textes régissant la classification des personnes détenues.

En réalité, la loi n°01-003/AN-RM du 27 février 2001 portant régime pénitentiaire et de l'éducation surveillée énumère les différents établissements pénitentiaires (maisons d'arrêt, maisons de correction, pénitenciers



agricoles, centres d'observation et de rééducation, centres de formation professionnelle et centres spécialisés) et détermine les régimes qui leur sont applicables. Elle institue une différenciation des quartiers et régimes de détention au sein même de structures carcérales, suivant le sexe, l'âge, la catégorie pénale, l'état de santé ou la personnalité du détenu et sa dangerosité (article 12). Le manque de texte signalé fait référence à l'absence du décret d'application qui aurait pu préciser les modalités pratiques de cette classification.

Enfin le droit à l'information n'est pas formalisé à tel point qu'il est difficile d'évaluer le niveau d'information des personnes détenues à leur admission et la nature des informations qui leur sont communiquées. Ce manque pourrait rapidement être comblé par la rédaction d'un livret d'accueil sous forme de guide du détenu.

Préconisation n°17 : Elaborer un guide du détenu.

La réflexion sur la classification des détenus rejoint celle relative à la classification des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée. Elle devrait se concrétiser avec le programme préconisé de construction de nouveaux établissements et de réhabilitation d'anciens établissements. L'objectif étant d'affiner la phase d'orientation des détenus et d'adapter le niveau de sécurité passive aux condamnés qui seront affectés dans ces établissements.

Ce qui implique de diversifier les catégories d'établissements avec des niveaux de sécurité passive très différenciés. A la liste des établissements pénitentiaires (maisons d'arrêt, maisons de correction, pénitenciers agricoles, centres d'observation et de rééducation, centres de formation professionnelle et centres spécialisés) énumérés à l'article 4 de la loi n°01-003/AN-RM du 27 février 2001 portant régime pénitentiaire et de l'éducation surveillée, pourrait être ajoutés des centres de détention.

En effet, les centres de détention sont des établissements qui affichent clairement leur ambition en matière de réinsertion sociale des personnes détenues dans la mesure où leur régime est principalement orienté vers la préparation à la réinsertion sociale. La réinsertion sociale des personnes détenues est la finalité affichée de leur action. Ce qui signifie que la préservation et le développement des possibilités de réintégration sociale de la personne détenue sont au cœur des modalités d'organisation de leur régime interne ; la sécurité étant une préoccupation moins prégnante. Pour rendre ce projet viable, les centres de détention reçoivent des personnes condamnées à des peines allant de 2 à 10 ans, considérées comme présentant les meilleurs gages (perspectives) de réinsertion sociale.

Préconisation n°18 : Créer une nouvelle catégorie d'établissement pénitentiaire, les centres de détention.

III - Les conditions de détention des personnes détenues

3.1- Améliorer les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée

Les conditions de vie en prison doivent garantir à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. Pour être privées de liberté, les personnes détenues ne sont pour autant moins hommes. Au surplus, les droits de l'homme ne sont pas méritoires. Ils découlent du statut d'être humain. Les personnes détenues restent alors titulaires de l'ensemble des droits de l'homme, sauf évidemment, ceux qui sont inhérents à la privation de la liberté d'aller et de venir. Il incombe à toute administration pénitentiaire moderne (respectant les normes et standards internationaux), l'obligation du respect de la dignité de toute personne détenue et de ses droits.



L'administration pénitentiaire ne pourrait envisager de restreindre l'exercice de ces droits qu'en raison de quatre motifs limitativement énumérés : les contraintes inhérentes à la détention ; les contraintes liées au maintien de la sécurité et du bon ordre de l'établissement ; la prévention de la récidive ; la protection de l'intérêt des victimes. Pour autant, ces restrictions doivent tenir compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue.

Les conditions de détention constituent l'un des principaux facteurs déterminant, pour une personne détenue, le sentiment de sa valeur personnelle et de sa dignité². Elles influencent le moral de la personne détenue, son implication dans la vie sociale en détention et sa responsabilisation. Elles s'analysent au travers de la qualité des conditions d'hébergement, les arrangements pour le coucher, le lieu où les repas sont pris et le type de nourriture donné, les vêtements que les personnes détenues ont le droit de porter et leur accès ou non aux sanitaires. A ces conditions matérielles (qui pourraient être satisfaisantes), s'ajoutent les pratiques restrictives de certains établissements (devoir demander à un surveillant si l'on peut aller aux toilettes, par exemple), la nature des relations entre le personnel et les personnes détenues et le style managérial ou relationnel de la direction, qui créent un certain climat de l'établissement pouvant nuire à l'état mental des personnes détenues. L'hébergement dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée du Mali se fait en dortoir. Une telle situation soulève tout un ensemble de questions, concernant la superficie dont dispose les personnes détenues, le manque d'intimité, surtout la nuit, et le fait que la cohabitation d'un grand nombre de personnes ayant un passé criminel - quelquefois violent - dans un environnement clos, pourrait susciter un comportement violent et faire subir aux personnes détenues les plus vulnérables des violences.

Au regard de l'état de vétusté et de délabrement de nombreux établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée du Mali, les conditions de détention sont dans l'ensemble très mauvaises. Quel que soit le secteur examiné, il ressort un état d'insuffisance très aigu. Les conditions de couchage sont très sommaires. A l'exception des Centres Spécialisés de Détention, de Rééducation et de Réinsertion de Bollée femmes et Bollée mineurs, les personnes détenues dorment à même le sol, sur des nattes ou autres supports de fortune, alors même que d'après les Règles Mandela, chaque détenu doit disposer, en conformité avec les normes locales ou nationales, d'un lit individuel et d'une literie individuelle convenable, propre à son arrivée puis bien entretenue et renouvelée assez souvent pour en assurer la propreté (Règle 21).

Le secteur des conditions d'hygiène n'est guère plus satisfaisant. Le délabrement des différents lieux de détention s'observe aussi au niveau de l'assainissement des lieux : des égouts et des fosses septiques encombrés ; le manque de toilettes et d'eau potable dans de nombreux locaux de détention ; la très mauvaise aération des lieux de détention au regard du nombre d'occupants.

Si la vie quotidienne en détention doit inciter à davantage de responsabilisation et de socialisation des personnes détenues, ces mauvaises conditions ne favorisent pas l'éducation à l'hygiène et la socialisation de la personne détenue. Elles limitent également la responsabilisation de l'individu qui est d'autant plus facilement envisagée que les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée sont eux-mêmes respectueux des hébergés.

A ces mauvaises conditions d'hygiène s'ajoute l'absence de cabinets d'infirmerie dans différents établissements ou, lorsqu'ils existent, l'état d'indigence de ces infirmeries. Or pour reprendre les Règles Mandela, «1. L'État a la responsabilité d'assurer des soins de santé aux détenus, ceux-ci devant recevoir des soins de même qualité que ceux disponibles dans la société et avoir accès aux services nécessaires sans frais et sans discrimination fondée sur leur statut juridique.

2. Les services de santé doivent être organisés en relation étroite avec l'administration générale de santé publique et de manière à faciliter la continuité du traitement et des soins, notamment pour le VIH, la tuberculose et d'autres maladies infectieuses, ainsi que pour la toxicomanie » (Règle 24).

La nourriture est le nerf de la guerre en prison. Elle peut provoquer des mouvements collectifs lorsque les détenus s'estiment mal nourris. Elle a donc une dimension sécuritaire certaine. Dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée du Mali, le secteur de l'alimentation n'échappe pas à l'indigence générale déjà soulignée. Or en se référant aux Règles Mandela, tout détenu doit recevoir de l'administration pénitentiaire aux heures habituelles une alimentation de bonne qualité, bien préparée et servie, ayant une valeur nutritive suffisant au maintien de sa santé et de ses forces. Chaque détenu doit pouvoir disposer d'eau

² Dans un arrêt récent *Canali contre France*, en date du 25 avril 2013, la Cour européenne des droits de l'Homme a estimé que l'effet cumulé de la promiscuité et des manquements relevés aux règles d'hygiène avait provoqué chez le requérant des sentiments de désespoir et d'infériorité propres à l'humilier et à le rabaisser, ces conditions de détention s'assimilant dès lors à un traitement dégradant.



potable lorsqu'il en a besoin. C'est à l'aune de la Règle 22 des Règles Mandela que la situation s'examine. Il en ressort clairement une insuffisante qualité nutritive de l'alimentation servie aux personnes détenues, la faible variété des aliments ainsi que des difficultés à respecter les trois repas de la journée.

Les conditions de détention s'apprécient également à l'aune de l'occupation des personnes détenues, leur emploi du temps journalier. L'insuffisance d'espaces socio-culturels et sportifs confine les personnes détenues en dortoir surencombré nuit et jour. Cette situation n'incite pas les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée à mettre en place des activités ou à rechercher des partenaires pour cela. Là encore, les centres de rééducation et de réinsertion sociale pour mineurs de Bollée et celui des femmes font figures de relative exception.

Enfin, l'organisation des visites doit s'intégrer dans les conditions de détention des personnes détenues. Les normes internationales recommandent de faciliter les contacts du détenu avec l'extérieur dans la mesure où l'exécution de la peine privative de liberté doit mettre l'accent, non sur l'exclusion des détenus par rapport à la société, mais au contraire sur le fait qu'ils continuent à faire partie de la société. Il est donc impératif de veiller à ce que les personnes détenues aient suffisamment de contacts avec le monde extérieur, et ce afin de compenser le sentiment d'isolement et d'aliénation, tellement nuisible à la réinsertion sociale. En permettant aux personnes détenues le plus de contacts possibles avec leur famille, on renforce les liens, facilitant ainsi la transition entre prison et société civile au moment de la sortie de prison.

Or l'état des lieux de la situation malienne laisse apparaître une insuffisante fréquence des visites aux détenus. Cette situation a une explication multifactorielle. Outre la vétusté des lieux et la surpopulation carcérale qui ne les rendent pas accueillants, les familles maliennes ont une représentation très négative des prisons et une forte stigmatisation des personnes détenues. L'évitement des contacts avec la personne détenue et/ou l'institution carcérale devient vrai mécanisme d'occultation.

Dans la mesure où les ressources affectées aux activités organisées dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée du Mali sont insuffisantes (voire même inexistantes), le maintien de liens avec la famille et avec la communauté serait le seul moyen d'atténuer les effets désocialisants de la prison et de faciliter la réinsertion sociale. Dans ces conditions, la médiation avec les familles assurée par les travailleurs sociaux, les éducateurs ou même les régisseurs, est une piste féconde à exploiter de façon systématique.

La réforme pénitentiaire au Mali passe essentiellement par l'humanisation des conditions de détention, la préparation à la sortie et à la réinsertion sociale. L'humanisation des conditions de détention nécessite de prendre à bras le corps la question de l'hygiène des lieux de détention en attendant la réhabilitation ou la construction de nouveaux établissements. Il conviendra de procéder urgemment à l'amélioration de l'hygiène corporelle et des locaux de détention. Il faudra pour cela réaliser l'adduction d'eau dans les établissements qui n'en ont pas ; désinfecter et désinsectiser régulièrement les locaux et les toilettes ; doter les détenues-femmes de trousses de toilettes (serviettes, coton hygiénique) ; doter les détenus mineurs en matériels d'internat (matelas, couvertures, moustiquaires, pâtes dentifrices) et améliorer le menu alimentaire en appliquant intégralement le menu standard proposé par le Comité international de la Croix Rouge-CICR.

Préconisation n°19 : Procéder urgemment à l'amélioration de l'hygiène corporelle et des locaux de détention.

Concomitamment, des actions structurelles devront accompagner le plan d'amélioration de la santé. Il s'agira dans un premier temps de doter l'ensemble des établissements d'un cabinet d'infirmerie, de médicaments de base et d'envisager le recrutement du personnel de santé. La construction de centre de santé sera un axe intégré à toute nouvelle construction ou réhabilitation d'établissement. La réforme pénitentiaire et de l'éducation surveillée pourrait être l'occasion de poser la question du transfert de la prise en charge sanitaire des personnes détenues au service public de santé. C'est également un signe de normalisation de la vie en détention, mais surtout le moyen de permettre une prise en charge médicale plus adaptée.



Préconisation n°20 : Engager un plan d'amélioration de la santé.

Enfin, la prise en compte de la situation des catégories spécifiques comme les mineur(e)s et les femmes doit conduire à répondre à leurs besoins particuliers (propres à leur âge, leur sexe et leur personnalité). Sur les modèles des Centres Spécialisés de Détention, de Rééducation et de Réinsertion de Bollée femmes et Bollée mineurs, il faudrait envisager dans le plan de la réforme, la construction de nouveaux centres spécialisés de détention pour femmes et pour mineurs dans les capitales régionales.

Préconisation n°21 : Construire et/ou réhabiliter des quartiers pour mineurs dans toutes les maisons d'arrêt et des centres spécialisés de détention pour femmes et pour mineurs là où c'est pertinent.

3.2- Clarifier la procédure disciplinaire en veillant à la proportionnalité des sanctions aux fautes commises

La discipline en prison est non seulement indispensable à l'équilibre de l'établissement, elle est aussi structurante et rassurante pour les personnes détenues dans la mesure où elle crée un cadre de protection pour toutes les personnes concernées. Si une personne détenue se sent protégée en prison, elle aura en effet l'esprit plus libre pour se projeter dans l'avenir.

La discipline en prison est par conséquent un enjeu de sécurité et de sûreté important. Le principe de la contrainte qui gouverne l'enfermement peut amener certains détenus à se rebeller ou à troubler l'ordre interne, voire à manifester de la violence à l'égard des codétenus ou du personnel. Elle doit être assurée dans le respect du principe général de proportionnalité et d'individualisation. Il est indispensable que les fautes et la procédure disciplinaires soient connues des personnes détenues ainsi que les sanctions qui y sont attachées, dans une perspective de prévention générale. Une telle connaissance, acquise dès l'admission, permet d'éviter des incidents nés de la méconnaissance de la réglementation. D'ailleurs comment pourrait-on être fondé à punir si la violation constatée ne figure pas dans un règlement intérieur ou une note de service ? Comment pourrait-on sanctionner valablement une personne détenue si elle n'a pas eu connaissance de la réglementation ?

La situation malienne a été régularisée par l'arrêté n°2016-4748/MJDH-SG du 29 décembre 2016 portant règlement intérieur des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée, notamment en ces articles 34 et suivants, en abrogeant la Décision n°10-002/MJ-DNAPES du 06 août 2010.

Il subsiste néanmoins trois points à relever :

1°) l'absence de distinction entre les sanctions encourues par les mineur(e)s et celles encourues par les adultes, notamment pour les sanctions de mise en cellule ou en isolement pour les mineurs avec les mêmes maxima. De façon générale, la sanction encourue par un mineur est minorée et la durée de la mise en isolement ne peut être la même que pour une personne détenue adulte. La diversité des sanctions pour les mineurs est très opportune, la privation d'activité s'avère très souvent efficace et dissuasive ;

2°) la durée excessive de la mise en cellule ou en isolement prononcée par le Ministre en charge de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée pouvant aller jusqu'à 90 jours. De façon générale, la durée de mise en cellule excédant 45 jours est considérée comme disproportionnée et assimilable au traitement inhumain et dégradant ;

3°) l'arrêté ne précise pas les dispositions par lesquelles le Directeur Régional de l'Administration Pénitentiaire et de l'Education Surveillée, le Directeur National de l'Administration Pénitentiaire et de l'Education Surveillée et le Ministre chargé de l'Administration Pénitentiaire et de l'Education Surveillée, prononcent les sanctions disciplinaires n'étant ni membres ni présidents de la commission disciplinaire ; celle-ci relève de la compétence du chef d'établissement pénitentiaire et de l'éducation Surveillée.



Préconisation n°22 : Relire l'arrêté n°2016-4748/MJDH-SG du 29 décembre 2016 portant règlement intérieur des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée en veillant à la proportionnalité des sanctions aux fautes commises.

Très souvent, les infractions disciplinaires renvoient à des atteintes aux biens, aux personnes ou au fonctionnement de l'institution, au refus d'obéir ou encore à la tentative d'évasion. Une classification tripartite des infractions est régulièrement adoptée. Elle respecte davantage le principe de proportionnalité :

infraction très grave (premier degré) si l'acte en cause constitue une grave atteinte à la sécurité ou revêt un caractère violent ;

infraction grave (deuxième degré) correspond à des comportements perturbant le fonctionnement de l'institution, exclusifs de toute violence grave et intentionnelle ;

l'infraction mineure (troisième degré) si le comportement reproché au détenu relève d'une attitude négative ou non productive, contraire aux règles de l'établissement.

La relecture de l'arrêté précité, devra permettre de préciser la procédure disciplinaire en matière de constatation de la faute et de la rédaction du rapport d'incident.

3.3-Combattre la surpopulation carcérale

La surpopulation carcérale est un phénomène aux conséquences très néfastes pour un établissement pénitentiaire. Elle constitue un obstacle majeur à la mise en place d'un suivi individualisé des personnes détenues et altère profondément les capacités structurelles et organisationnelles de l'établissement en raison d'une surconsommation des ressources (matérielles, humaines et financières). Elle induit à l'égard des personnes détenues, des traitements inhumains ou dégradants. La promiscuité qui en découle favorise « la contamination et la corruption des détenus » confirmant l'idée d'une « prison école du crime ». Elle peut également générer de la désespérance et pousser les personnes détenues au suicide ou aux comportements abandonniques.

La surpopulation carcérale est un fléau à combattre tant elle limite toute ambition d'humanisation des conditions de détention et freine le développement des capacités de réinsertion sociale des personnes détenues. La prévention de la récidive ne peut que pâtir d'une telle situation. Au sein des établissements surpeuplés, les incidents disciplinaires sont plus nombreux et les violences interpersonnelles plus présentes.

Ce contexte pèse très directement sur la sécurité et la sûreté de l'établissement et affaiblit les capacités d'observation de la population pénale des surveillants. La surpopulation carcérale dégrade également les conditions de travail des personnels pénitentiaires exposés davantage aux insatisfactions des personnes détenues et aux tensions entre elles au sein d'une même cellule.

Les établissements pénitentiaires du Mali sont surpeuplés. C'est le moins qu'on puisse en dire. Cette situation est massive dans les établissements des grandes agglomérations comme Bamako, Koulikoro, Kati, Kayes, Sikasso, Ségou, Mopti et d'autres. Les causes structurelles de cette surpopulation sont bien connues.

1°) Une croissance supérieure du nombre des personnes incarcérées au regard du nombre de places en établissements pénitentiaires et d'éducation surveillée. Pour le dire autrement, la population pénale s'est accrue ces dernières années plus vite que la construction ou la réhabilitation des établissements pénitentiaires. En effet, la très grande majorité des prisons maliennes ont été construites pendant la période coloniale en fonction de la démographie de cette époque. La taille de ces édifices ne correspond plus aujourd'hui aux besoins en cette matière suite l'expansion de la population générale et à l'évolution de la criminalité. Constituant à ce jour l'essentiel du parc immobilier pénitentiaire malien, ces établissements vétustes et exigus n'ont plus la capacité d'accueillir décemment les personnes condamnées ou placées en détention provisoire. La situation de la maison centrale d'arrêt et de correction (MCA) de Bamako illustre parfaitement cette situation. Avec une capacité d'accueil de 400 détenus, elle enregistre actuellement 2063 détenus.

2°) Une pratique judiciaire réduisant la prison au statut de « bonne à tout faire » du système pénal.

En effet, alors que la législation prévoit quelques alternatives à l'incarcération comme le travail d'intérêt gé-



néral, ou le contrôle judiciaire, force est de constater l'insuffisance de l'application des mesures alternatives à l'emprisonnement au Mali. La prison reste le seul endroit où l'on adresse les personnes condamnées ou inculpé. Une telle pratique traduit une conception où la prison est considérée comme une peine afflictive destinée à punir la personne condamnée en lui infligeant souffrance voire une déshumanisation.

A cela s'ajoute des dysfonctionnements dans le suivi des situations individuelles des personnes placées en détention dont les délais légaux sont parfois dépassés. En effet, il n'existe pas de véritables greffes pénitentiaires et de l'éducation surveillée permettant un suivi régulier des situations pénales. Malgré quelques tentatives d'informatisation observées au Centre Spécialisé de Détention, de Rééducation et de Réinsertion pour Femmes de Bollée (CSDRF) ou à la MCA de Bamako, il n'est pas exagéré d'affirmer que les services qui tiennent lieu de greffe, quand ils existent, ne sont pas informatisés.

Les dysfonctionnements dans les relations entre les juridictions et les établissements aggravent cette situation, et crée de fait des situations de détention illégale pour certaines personnes détenues dont les mandats n'ont pas été renouvelés ou ont été perdus. Ce malgré les dispositions de l'article 129 du code de procédure pénale prévoyant qu'« en l'absence de l'ordonnance de maintien en détention, le régisseur de la maison d'arrêt en avise le juge d'instruction et conduit l'inculpé devant le procureur de la République qui requiert le juge d'instruction ou à défaut le président du tribunal ou le magistrat délégué à cet effet. Celui-ci ordonnera sa mise en liberté après lui avoir fait observer les formalités d'élection de domicile. Le juge de paix est tenu de la même obligation pour les détentions qu'il aura ordonnées au titre de la présente section ». Cette situation reste insoluble et sans véritable changement de pratique de la part des magistrats. La relecture du code de procédure pénale en cours incite davantage à un encadrement plus serré du recours à la détention provisoire avec l'obligation de motiver toute prolongation de délais.

*Préconisation n°23 : 1°) Créer une instance de dialogue entre la DNAPES et les autorités judiciaires compétentes en vue d'examiner régulièrement la situation d'encombrement des établissements et des solutions alternatives à l'incarcération ;
2°) Organiser un dispositif de transfert des détenus vers des établissements moins encombrés de même catégorie.*

Le manque de données statistiques fiables ne permet pas une gestion raisonnée de ce flux. Pour animer un dialogue fécond avec l'institution judiciaire à ce sujet, il sera nécessaire de se doter d'un service chargé de produire des statistiques fiables en termes de capacité d'accueil, de flux, de stock, de courbe d'évolution et des prévisions.

Il faudrait promouvoir le recours aux alternatives à l'incarcération et aux mesures d'aménagement de peine : la libération conditionnelle et la semi-liberté. Cette politique n'est viable que si elle est accompagnée de la création d'un service pénitentiaire d'insertion et de probation chargé du suivi des obligations auxquelles sont soumis les probationnaires. Il s'agira de rendre crédible auprès des magistrats et de l'opinion publique ces peines exécutées dans la communauté (en milieu ouvert).

Préconisation n°24 : Créer au niveau régional et subrégional des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

La création de ces services d'insertion et de probation permettra de donner aux personnels de l'éducation surveillée un ancrage très important au sein de la DNAPES. Ils seront identifiés comme faisant pleinement partie des métiers pénitentiaires et cela renforcera la pluridisciplinarité nécessaire aux métiers pénitentiaires. Le service pénitentiaire d'insertion et de probation aura la mission de lutter contre les effets désocialisants de la prison, de préparer l'habilitation des personnes détenues à la réinsertion sociale et de suivre l'exécution des mesures et sentences pénales en milieu ouvert et de prévenir la récidive.



Concrètement, le service pénitentiaire d'insertion et de probation exécute ses missions en milieu fermé et en milieu ouvert (peines exécutées dans la communauté).

En milieu fermé, il aide au maintien des liens familiaux pendant l'incarcération, organise les activités socioculturelles en détention en mobilisant des partenaires associatifs ou des ONG, aide à la préparation à la sortie de prison en coordonnant un réseau de partenaires institutionnels et associatifs pour faciliter l'accès des personnes détenues aux dispositifs d'insertion de droit commun (logement, travail, formation, soins). Il propose également à l'autorité judiciaire compétente des aménagements de peine en fonction de la situation particulière du condamné (libération conditionnelle, semi-liberté notamment).

En milieu ouvert, le service pénitentiaire d'insertion et de probation s'assure du respect des obligations imposées aux personnes condamnées à des peines restrictives ou privatives de liberté (travail d'intérêt général, semi-liberté, libération conditionnelle, notamment) et favorise l'accès des personnes condamnées aux dispositifs d'insertion sociale et professionnelle. Ce service peut également apporter à l'autorité judiciaire tous les éléments nécessaires à l'individualisation des condamnations (évaluations, enquête de personnalité, enquête sociale, notamment).

IV - La préparation à la sortie et à la réinsertion sociale des personnes détenues

4.1 - Organiser la préparation à la sortie des personnes détenues et les activités de réinsertion sociale

Il est notoire que le temps d'incarcération ne doit pas être une parenthèse inutile dans la vie d'une personne détenue. Il doit préparer au retour à la vie libre avec une perspective sérieuse de réinsertion sociale. Pour ce faire, les préparatifs en vue de la mise en liberté et de la réinsertion sociale débutent dès l'arrivée en prison en tenant compte des besoins spécifiques de la personne détenue ; besoins en lien avec sa problématique délinquante (à l'origine de son infraction). Très souvent, ces besoins se situent dans les domaines de l'éducation, de la formation, de l'emploi et du comportement (intervention).

L'éducation renvoie à l'organisation des programmes scolaires et de formation professionnelle en vue d'accroître le niveau d'instruction des personnes détenues qui les suivent et leur permettre éventuellement de passer des examens et d'obtenir un diplôme de l'éducation nationale.

L'emploi renvoie à la problématique de l'employabilité des personnes détenues à l'issue de leur peine. Il s'agit de mettre en place des programmes d'emploi (en régie ou en concession) permettant d'augmenter leurs possibilités de s'insérer dans la vie professionnelle à leur libération.

Les problématiques en lien avec le comportement de la personne détenue sont souvent travaillées au moyen de divers programmes d'inspiration cognitivo-comportementale, en ciblant les facteurs identifiés comme étant à l'origine du comportement délinquant. Ces programmes peuvent opportunément porter sur « la gestion de la colère », « la prévention de la violence », le traitement de l'alcoolisme ou de la toxicomanie. Comme ils peuvent aussi porter sur divers domaines en visant « l'acquisition d'habiletés sociales » permettant une bonne congruence de l'individu avec les convenances sociales du pays.

La situation des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée du Mali se caractérise par une insuffisance notoire dans la préparation des personnes détenues à la sortie et surtout à leur perspective de réinsertion sociale. L'indigence générale des établissements dans ce domaine se traduit par l'insuffisance des ateliers de formation socioprofessionnelle (savonnerie, couture, maroquinerie, teinture, menuiserie bois/métallique, notamment) et le nombre insuffisant des personnels techniques et spécialisés. Dans la plupart d'établissements pénitentiaires, il est difficile de créer des ateliers à cause de la vétusté et surtout l'exiguïté des lieux.

La situation des pénitenciers agricoles est assez paradoxale. Ils ont été conçus pour favoriser la réinsertion sociale des condamnés donnant des gages de réinsertion et désireux de travailler dans le domaine agropastoral. Ils disposent de vastes étendues pour de telles activités, 193 ha dont 30 ha en cours de valorisation pour les campagnes agricoles avec l'appui du CICR. Seulement, les moyens n'y ont pas été développés. Il n'y a pas assez de personnes détenues, dix-huit à ce jour. Ces centres manquent d'équipements nécessaires tels



que tracteurs, charrues, bœufs de labour, semences, engrais et de personnels techniques pour encadrer les détenus. Au regard de leur vocation, ces centres auraient pu être de véritables laboratoires de préparation à la réinsertion socio-professionnelle de personnes détenues.

Plus fondamentalement, il manque une incitation forte de la part de l'administration centrale sous forme de doctrine ou de programme national de réinsertion des détenus. L'absence du juge d'application des peines dans le dispositif de l'exécution des peines privatives de liberté entraîne aussi l'inaction de la part de l'institution judiciaire. D'ordinaire, c'est le projet d'aménagement de peine, sous tendu par une activité professionnelle en détention ou de formation, qui constitue le fer de lance des activités des détenus.

Il faudrait également souligner l'ambiguïté du statut du travail en détention, prévu par la loi du 27 février 2001 portant régime pénitentiaire et éducation surveillée, au regard du processus de réinsertion sociale. En effet, aux termes de l'article 21, alinéa 1, « les détenus condamnés à des peines criminelles ou correctionnelles peuvent être astreints au travail ; les autres avec leur consentement, peuvent être utilisés à des travaux productifs ». Cette forme de travail effectuée en régie ou en concession est un élément de la peine. Il se rattache à la dimension afflictive de la peine privative de liberté qui a été progressivement abandonnée dans les législations pénitentiaires modernes. Elle est destinée à ajouter de la souffrance à la peine.

Or le travail qui entre dans la préparation à la sortie de la personne détenue est conçu de façon à améliorer les perspectives d'emploi une fois libérée. Il peut s'agir de poste de travail occupé au sein des ateliers, des cuisines et autres services au sein de l'établissement. L'idée importante ici est d'éviter le travail occupationnel mais d'offrir aux personnes détenues des activités professionnelles qui leur permettent d'acquérir des compétences facilement transférables à l'extérieur. De ce point de vue, il faudrait un grand volontarisme de la part des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée disposant d'espace pour l'organisation des activités. Ce volontarisme doit inciter à développer des activités de formation professionnelle et d'apprentissage avec l'appui extérieur (partenaires techniques et financiers, ONG et entreprises locales).

Afin de dynamiser le processus de réinsertion sociale par le travail, la formation professionnelle et scolaire, il est important de créer une commission interministérielle de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des personnes détenues placée sous l'autorité du ministre de la Justice.

Préconisation n°25 : Créer une commission interministérielle de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des personnes détenues placée sous l'autorité du ministre de la justice, garde des sceaux.

L'objectif poursuivi avec la création de cette commission est de développer de manière importante l'offre d'activité, de formation, d'enseignement et de travail au bénéfice des personnes détenues. La commission interministérielle de coordination définit et contrôle la mise en œuvre des activités qui contribuent à l'insertion ou à la réinsertion des personnes détenues, à lutter contre la récidive et à assurer la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues.

Elle évalue annuellement les conditions de fonctionnement de l'établissement pénitentiaire au regard des objectifs assignés et propose, le cas échéant, à l'autorité de tutelle les mesures correctives.

L'organisation, le fonctionnement et les missions de ladite commission sont à fixer par voie réglementaire. Cette commission interministérielle est la démonstration que la réinsertion sociale des personnes détenues est une mission partagée par l'ensemble de la nation.

Préconisation n°26 : Faire du travail pénitentiaire le pivot central de la réinsertion sociale des personnes détenues au sein des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Le travail est le pivot central de la réinsertion sociale : il permet d'augmenter l'employabilité des détenus avec l'espoir qu'un emploi régulier puisse réduire le risque de récidive. De surcroît, le travail facilite l'apprentissage



de la vie sociale et la constitution des identités (valorisation de soi).

La mise en place d'ateliers de formation professionnelle adaptés aux besoins de réinsertion de chaque catégorie de détenus dans tous les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée est donc un enjeu majeur pour la réinsertion sociale, mais aussi pour la sécurité publique (prévention de la récidive). Il conviendra d'organiser concrètement le développement de ces activités par la création d'un service de l'emploi pénitentiaire et de la formation professionnelle rattaché à la direction de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

Préconisation n°27 : Créer un service de l'emploi pénitentiaire et de la formation professionnelle.

Ce service sera également chargé de faire appliquer la réglementation en matière d'emploi pénitentiaire et de formation professionnelle. Il appliquera les orientations définies par la commission interministérielle de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des personnes détenues en matière d'emploi pénitentiaire et de formation professionnelle. Ce service soutiendra (financièrement et politiquement) la création et le développement de ces activités de réinsertion sociale dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée par l'augmentation et l'élargissement de la ligne budgétaire allouée aux activités de réinsertion des personnes détenues et en favorisant le développement des stratégies de gestion et d'autofinancement des ateliers dans ces établissements. Cela implique d'organiser dans ces établissements la gouvernance de ces ateliers avec la mise en place des comités de gestion (présidés par les régisseurs) auxquels participeront des représentants des personnes détenues désignés parmi celles employées dans les ateliers.

Le règlement intérieur des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée devra prévoir la création des commissions de classement au travail chargées de choisir les personnes détenues susceptibles de travailler en tenant compte de leur l'état de santé, leurs aptitudes physiques et psychiques et des règles de maintien de l'ordre et de la sécurité de l'établissement. A minima, la commission sera composée du régisseur/directeur ou son représentant, d'un responsable d'atelier, d'un travailleur social ou éducateur et d'un personnel de santé.

Préconisation n°28 : Relire le règlement intérieur des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Tout en maintenant au sein des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée le travail auxiliaire en cuisine, en maraichage ou en service d'entretien des espaces collectifs, sous la responsabilité du régisseur et donnant lieu à diverses gratifications ou des « bénéfiques pénitentiaires », il faudrait élaborer une réglementation précise du travail pénitentiaire exécuté en atelier, en agropastoral, en service de tissage, blanchisserie..., prévoyant les modalités de gratification ou rémunération des personnes détenues. Sauf incompatibilité juridique, les personnes détenues affectées à un emploi ou à une formation professionnelle bénéficient des dispositions de la législation en vigueur en matière d'accident de travail et de protection sociale. De même la personne détenue qui a acquis une qualification professionnelle en purgeant sa peine reçoit, à sa libération, un certificat de travail.

La réglementation à élaborer devra également permettre à ce service de l'emploi pénitentiaire et de la formation professionnelle de confier la mise en place et la gestion des ateliers productifs à des entreprises extérieures adjudicataires du marché public. Une convention devra préciser les conditions organisationnelles, les engagements réciproques et les conditions et modalités de rémunération des personnes détenues travaillant dans ces ateliers. Dans tous les cas, l'administration de l'établissement pénitentiaire ou de l'éducation surveillée est seule habilitée à percevoir, pour le compte des personnes détenues, les sommes qui leur sont éventuellement allouées en contrepartie de leur travail.



L'administration de l'établissement pénitentiaire ou de l'éducation surveillée procède à la répartition du pécule en trois parts égales :

- 1 – la part de garantie revenant éventuellement à l'Etat pour le paiement des amendes, des frais de justice et des cotisations légales, le cas échéant ;
- 2 – la part disponible qui revient au détenu pour la satisfaction de ses besoins personnels et de ceux de sa famille ;
- 3 – la part de l'établissement participant au développement des activités

Dans la nouvelle répartition des compétences en matière de réinsertion sociale, les actions de formation scolaire ainsi que la mise en place des activités socio-culturelles resteront de la compétence de l'établissement.

4.2– Développer le suivi postpénal des libérés et le suivi en milieu ouvert des personnes placées sous-main de justice.

Le suivi postpénal des détenus est historiquement fondé sur le suivi des libérés conditionnels et le parrainage des libérés définitifs. Il traduit une prise en charge en milieu ouvert. Il est assuré par un comité de probation et d'assistance aux libérés composé d'agents de probation, qui appartiennent au corps des éducateurs de l'administration pénitentiaire, d'assistants sociaux, de délégués bénévoles, mais également de membres actifs et de membres d'honneur et bienfaiteurs. Il regroupe un ensemble de mesures d'accompagnement socio-éducatif de la personne détenue après la sortie de prison dont l'objectif est de faciliter la transition entre la prison et la vie à l'extérieur. Il est généralement assuré sous l'autorité d'un magistrat, le président du tribunal de grande instance.

De nos jours, le suivi-post-pénal s'est transformé en suivi en milieu ouvert avec la création du sursis avec mise à l'épreuve (SME), nécessitant le contrôle de l'exécution des mesures et des obligations relatives au régime de la mise à l'épreuve. Le travail d'intérêt général (TIG) a lui aussi complété le contenu de ce suivi en milieu ouvert, assuré généralement par des services d'insertion et de probation, sous le contrôle du juge de l'application des peines. De nombreuses autres mesures de suivi en milieu ouvert existent dans l'arsenal législatif de différents pays, comme le bracelet électronique.

Le suivi post-pénal permet d'optimiser les chances de réinsertion sociale du libéré définitif grâce à l'assistance que les personnels pénitentiaires qui en sont chargés peuvent lui apporter. Il favorise également la réinsertion du libéré conditionnel ou du mis à l'épreuve grâce à la supervision et l'assistance qui lui sont apportées. Par ailleurs, en matière de programmes de réinsertion sociale, il est notoire que ceux qui marchent le mieux sont les programmes qui réussissent la transition entre le milieu fermé et le milieu ouvert, c'est-à-dire ceux qui se poursuivent à l'extérieur dans le cadre d'un aménagement de peine, par exemple.

Qu'en est-il au Mali ?

Il n'y a pas de législation précise au Mali en matière de suivi post pénal des libérés. S'agissant du sursis avec mise à l'épreuve, le condamné est placé sous le contrôle du procureur de la République ou du juge de paix à compétence étendue dans le ressort duquel il a sa résidence (art. 21 CP). Pendant le délai d'épreuve le condamné doit satisfaire à l'ensemble des mesures de surveillance et d'assistance prescrites par la décision de condamnation (art. 22 CP).

Le Décret n° 06 - 036 / du 31 jan 2007 déterminant les modalités d'application de la peine de travail d'intérêt général confie l'exécution et le suivi de la peine de travail d'intérêt général à la direction de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée sous le contrôle du procureur de la République ou du juge de paix à compétence étendue.

Ce travail d'intérêt général pourrait être aujourd'hui le cheval de Troie du développement du suivi en milieu ouvert au Mali et de l'institutionnalisation du juge de l'application des peines. Le suivi du travail d'intérêt général nécessite la création d'un service d'insertion et de probation qui prendrait également en charge le contrôle des obligations en matière de sursis avec mise à l'épreuve. Les magistrats auraient ainsi à leur disposition de vraies mesures judiciaires permettant de limiter le recours à l'incarcération et la surpopulation carcérale. Ils pourront ainsi prononcer plus facilement des alternatives à l'incarcération.



Préconisation n°29 : Créer le service pénitentiaire d'insertion et de probation chargé de la préparation à la sortie des personnes détenues et du suivi des mesures en milieu ouvert.

La situation des mineurs nécessite la création de centres de placement afin de séparer les mineurs en danger nécessitant une véritable assistance et protection d'avec les mineurs en conflit avec la loi pénale (mineurs délinquants). Le mélange de ces deux publics au Centre spécialisé de détention, de rééducation et de réinsertion pour mineurs de Bollée et la promiscuité qui en découle nuisent non seulement à la protection de ces mineurs en danger mais les exposent aussi à un autre danger, celui de la délinquance par corruption ou mimétisme.

Préconisation n°30 : Créer des centres de placement pour mineurs dans les grandes agglomérations.

4.3 – Encourager la participation de la société civile au fonctionnement des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée

La mise en œuvre effective d'une politique de réinsertion sociale nécessite la coordination entre les acteurs pénitentiaires et la société civile. Les activités socio-culturelles et culturelles sont animées par des intervenants extérieurs appartenant au tissu associatif local ou national. Pour l'amélioration des conditions de détention dans les prisons, de nombreux gouvernements reçoivent l'aide et l'appui de l'assistance au développement et des organismes de la société civile. Une telle aide s'avère souvent importante à la mise en place et au développement des activités de réinsertion. En effet, face aux difficultés économiques et financières, la prise en charge des détenus est malheureusement souvent une variable d'ajustement. Les chefs d'établissements pénitentiaires manquent ainsi de financement pour assurer le minimum nécessaire aux détenues dans tous les domaines : santé, hygiène, alimentation, travail, formation notamment.

Au Mali, des partenaires techniques et financiers soutiennent le processus d'humanisation des conditions de détention à travers le programme de la réforme judiciaire au Mali. Cependant, il n'y a aucun système de partenariat coordonné entre la DNAPES et ses différents partenaires. Il n'y a pas de plateforme d'échanges formalisée. Cette situation s'observe également dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée dans lesquels on peut déplorer l'absence d'une politique de conventionnement avec des associations de la société civile, par exemple.

Afin de dynamiser les activités socioculturelles, ou les activités de travail et de formation professionnelle, il est important d'identifier les partenaires potentiels et de concevoir des projets. Dans le cadre de la réforme préconisée ici, il conviendrait de faire du dialogue avec la société civile un axe structurant.

Afin de renforcer le poids politique de la réforme et ses chances d'aboutir, il est impératif de mettre en place une commission nationale de suivi et d'évaluation de la réforme pénitentiaire réunissant les partenaires techniques et financiers, les associations de défense des droits de l'homme et les acteurs institutionnels. Cela implique naturellement de créer un réseau d'associations en tant que dispositif de coordination et de renforcement des interventions des différents acteurs de la société civile en matière de réinsertion sociale.

Préconisation n°31 : Mettre en place une commission nationale de suivi et d'évaluation de la réforme donnant une place importante à la société civile et aux partenaires techniques et financiers.



4.4 – Valoriser l'image de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée

L'administration pénitentiaire doit se soucier de son image auprès de l'opinion publique. Ainsi que le recommandent les Règles Mandela, elle doit avoir le souci constant d'éveiller et de maintenir dans l'esprit de l'opinion publique la conviction que la mission qu'elle assure est nécessaire à la collectivité et qu'elle est une mission de service public. Elle doit pour cela recourir à tous les moyens voulus pour éclairer le public.

Au Mali, l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée souffre d'une image négative dans l'opinion publique en raison de la stigmatisation classique des prisons. L'opinion malienne est rétive à toute amélioration des conditions de détention des détenus. Elle semble n'avoir de la prison que l'image d'un lieu d'expiation et de souffrance. La préoccupation de la réinsertion sociale des personnes détenues ne semble pas avoir suffisamment pénétré le corps social.

Par ailleurs, la corruption ou la suspicion de corruption des agents contribue à la dévalorisation des métiers pénitentiaires auprès de l'opinion publique. Cela a des conséquences sur la confiance que les citoyens peuvent accorder à l'institution rattachée à la justice.

Or la direction nationale de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée ne dispose ni pas d'instruments de communication sur son action et ses réalisations, ni de vision claire de sa communication. Engluée dans les pesanteurs historiques, limitée par ses structures vétustes et inadaptées, l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée peine à affirmer sa légitimité en tant que service public de l'exécution des peines, qui doit de ce fait rendre compte au contribuable de son efficacité.

Il convient de saisir l'opportunité de la réforme pour redorer le blason de cette institution. Le décloisonnement de l'institution doit passer par une large ouverture sur la société civile tout comme sur les milieux de la recherche universitaire.

Préconisation n°32 : Développer de la recherche appliquée à l'intervention pénitentiaire en créant des partenariats avec les universités.

Les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée devront également s'ouvrir à la recherche et à leur environnement en organisant des journées portes ouvertes au niveau. Une communication tous azimuts et coordonnée, associant là aussi les divers partenaires techniques et financiers, aboutirait à faire évoluer la sensibilité de l'opinion publique (et donc des acteurs politiques) au sort des personnes détenues. C'est une condition essentielle à l'aboutissement de la réforme de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

Préconisation n°33 : Créer une cellule de communication au sein de la DNAPES chargée de la valorisation et de la vulgarisation auprès de l'opinion publique des activités de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée. Cette cellule sera également chargée de la mise en place et du fonctionnement d'un site web de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée et d'une revue mensuelle le « Mirador ».



V - La situation des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée

5.1 – Harmoniser les statuts des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée

Le fonctionnement d'un établissement pénitentiaire dépend de la qualité de ses personnels. Ceux-ci s'occupent au quotidien de personnes très vulnérables (avec des précarités psychologiques et psychiatriques importantes) mais aussi de personnes très dangereuses (par leur parcours criminel et les actes commis). Il est évident qu'une gestion efficace des établissements pénitentiaires nécessite l'implication et la motivation de ses personnels qui doivent donc être bien formés, correctement rémunérés et protégés par leur statut. Ces considérations statutaires sont aussi envisagées afin de soustraire ces personnels de toute tentation à la compromission.

Cette exigence de qualité est une condition nécessaire à la normalisation des métiers pénitentiaires souvent ignorés du grand public. Elle traduit la place que l'on accorde aux personnes privées de liberté dans une société donnée. Si les détenus sont considérés comme des « ordures », alors les personnels pénitentiaires deviendront des « éboueurs ». La qualité des personnels pénitentiaires est une condition à la modernisation de l'administration pénitentiaire, qui pourra s'appuyer sur eux pour se déployer davantage.

Au regard de la complexité des missions pénitentiaires en matière de garde, d'entretien des détenus, de préparation à la sortie et à la réinsertion sociale, plusieurs catégories de personnels collaborent de manière pluridisciplinaire à l'accomplissement des missions assignées à l'administration pénitentiaire. On y trouve pêle-mêle des personnels de surveillance, des travailleurs sociaux, des éducateurs, des psychologues, les personnels de santé, des personnels de l'éducation nationale, des personnels d'insertion et de probation, des agents de programmes, des criminologues cliniciens, des personnels techniques, sans qu'ils relèvent tous de la catégorie personnels pénitentiaires.

La situation de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée malienne se caractérise par la coexistence de deux statuts des personnels :

Le statut des fonctionnaires du cadre de la surveillance des services pénitentiaires et de l'éducation surveillée, régi par la loi n°2016-031/du 7 juillet 2016 ;

et le statut général des fonctionnaires applicables aux personnels spécialisés (les éducateurs, les assistants sociaux, les psychologues, les médecins, les psychiatres, les formateurs techniques et les formateurs éducatifs, les infirmiers).

Les fonctionnaires du cadre de l'action sociale bénéficient également d'un statut particulier fixé par le décret n°99-347/P-RM du 03 novembre 1999 sans référence spécifique aux missions pénitentiaires et de l'éducation surveillée pour ceux de ces fonctionnaires qui y sont affectés.

Comme c'est le cas dans plusieurs pays, le statut des fonctionnaires du cadre de la surveillance des services pénitentiaires et de l'éducation surveillée était peu valorisé et moins protecteur jusqu'à la publication de la loi du 7 juillet 2017. Ce corps paramilitaire été géré par un statut ordinaire, celui fixé par le décret n°0-326/PRM du 6 août 2003. Ce texte avait néanmoins permis la création du corps des surveillants et de le catégoriser dans la fonction publique mais avec des insuffisances telles l'absence d'un cadre de gestion de la carrière, l'absence d'un cadre disciplinaire et l'absence d'un cadre de rémunération et des avantages. Il était clair pour tout le monde que ce statut n'était pas particulièrement avantageux pour un corps de métier qui comporte des risques majeurs dans son exercice, surtout lorsque les conditions de travail ne sont pas optimales³.

Depuis la publication de la loi n°2016-031/du 7 juillet 2016 et son décret d'application du 12 juin 2017, se pose la question de l'octroi d'un statut uniforme pour l'ensemble des personnels de l'APES. Ce statut devenu avantageux et attrayant suscite de la part des autres personnels des revendications. En effet, les statuts des autres personnels de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée ne relevant pas du cadre de la surveillance ne prennent pas en compte le caractère et l'environnement spécifiques de leurs missions au sein de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

³ C'est ainsi que le Document de projet de réforme de la justice, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée au Mali, préconisait en 2014 d'adopter un statut législatif pour le personnel de surveillance prenant en compte un plan de carrière bien élaboré, le caractère paramilitaire de la fonction. Ce statut particulier devait aller dans le sens de l'amélioration des conditions de vie des fonctionnaires du cadre de la surveillance de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.



Préconisation n°34 : Créer un corps de Fonctionnaires pénitentiaires d'insertion et de probation, y intégrer les personnels relevant des missions de rééducation et de réinsertion, puis unifier les deux corps dans une nouvelle loi portant Statut des Fonctionnaires du Cadre de la Surveillance, de l'Insertion et de la Probation (statut uniforme).

L'harmonisation des statuts doit également conduire à la mise en place d'un service dédié à la gestion des ressources humaines de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée. Celui-ci devrait trouver sa place au sein de la direction de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée redimensionnée. Il aura la charge d'élaborer des plans de carrière des personnels pénitentiaires conformément au cadre organique des emplois et aux besoins de formation continue des agents. Cette Structuration de l'évolution des carrières des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée devra être soutenue par la mise en place d'un dispositif d'accompagnement des personnels de l'APES dans l'évolution de leurs carrières.

Préconisation n°35 : Structurer l'évolution des carrières des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

5.2 – Garantir la formation des personnels pénitentiaires par la création d'une structure de formation et redynamiser les recrutements.

La formation des personnels pénitentiaires est un enjeu important de la professionnalisation des agents mais aussi pour la légitimation des métiers pénitentiaires. En effet, l'administration pénitentiaire a le devoir de choisir avec soin le personnel de tout grade, car c'est de l'intégrité, de l'humanité, de l'aptitude personnelle et des capacités professionnelles de ce personnel que dépend la bonne gestion des prisons. Les règles et normes internationales comme les règles Mandela (Règles 75 et 76) recommandent la formation de tous les membres du personnel pénitentiaire avant d'entrer en service. Ils doivent suivre une formation générale et spéciale adaptée, qui tienne compte des meilleures pratiques existantes fondées sur l'observation des faits dans le domaine des sciences pénales. Seuls les candidats ayant réussi les épreuves théoriques et pratiques sanctionnant cette formation sont autorisés à intégrer les services pénitentiaires.

Cette formation doit inclure, au minimum, des enseignements concernant :

- a) Les lois, réglementations et politiques nationales pertinentes, ainsi que les instruments internationaux et régionaux applicables, dont les dispositions doivent guider le travail et l'interaction du personnel pénitentiaire avec les détenus ;
- b) Les droits et devoirs qui s'appliquent aux membres du personnel pénitentiaire dans l'exercice de leurs fonctions, notamment le respect de la dignité humaine des détenus et l'interdiction de certains comportements, en particulier la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- c) La sécurité et la sûreté, notamment la notion de sécurité dynamique, l'usage de la force et de moyens de contrainte, ainsi que la prise en charge des délinquants violents, en tenant dûment compte des techniques de prévention et de désamorçage telles que la négociation et la médiation ;
- d) Les premiers soins, les besoins psychosociaux des détenus et les dynamiques propres au milieu carcéral, ainsi que la protection et l'assistance sociales, notamment le dépistage précoce des problèmes de santé mentale.

Les membres du personnel pénitentiaire qui s'occupent de certaines catégories de détenus, ou qui ont d'autres fonctions spécifiques, reçoivent une formation spécialisée correspondant.

Cette exigence de la formation emporte également la nécessité d'organiser la formation continue des person-



nels pénitentiaires. En effet, l'administration pénitentiaire doit continuer d'offrir à son personnel une formation en cours d'emploi qui permette à ce dernier d'entretenir et d'améliorer ses connaissances et ses capacités professionnelles après son entrée en service et tout au long de sa carrière.

Qu'en est-il au Mali ?

La direction nationale de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée ne dispose pas d'école spécifique de formation de ses personnels. Elle ne bénéficie ainsi d'aucune autonomie pour la mise en œuvre de la formation du personnel pénitentiaire. La Formation Commune de Base (FCB) des fonctionnaires pénitentiaires, d'une durée de 6 mois, est habituellement assurée par l'armée. Seulement, depuis peu, l'armée se désengage de cette action en laissant à la direction de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée le soin de l'assurer elle-même pour ses personnels.

Cette formation commune de base est complétée par la formation professionnelle d'une durée de 6 mois qui se déroule à l'Institut National de Formation Judiciaire (INFJ) pour la catégorie des inspecteurs, des contrôleurs (régisseurs), et agents techniques (surveillants). A ce niveau également se rencontrent de nombreuses difficultés. Non seulement il est difficile d'intégrer les personnels pénitentiaires dans ce deuxième processus, mais encore cette formation n'est pas adaptée aux besoins de l'institution d'autant qu'elle est assurée par des formateurs de l'institut national de formation judiciaire qui ne sont pas des spécialistes des matières pénitentiaires.

De même, la formation continue permettant le perfectionnement professionnel des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée n'est pas assurée. Même à l'occasion d'un changement de fonction ou d'une nouvelle affectation à l'administration pénitentiaire et à l'éducation surveillée, le personnel pénitentiaire ne bénéficie pas de formations spécialisées ou d'adaptation aux emplois comme : l'organisation d'un service du greffe, la gestion du dossier pénal, la prise en charge des problèmes sociaux spécifiques des publics sous main de justice, la prise en charge des personnes détenues mineures, la gestion d'une situation de crise et d'après crise, l'organisation des soins en prison ou la prise en charge de personnes présentant des troubles psychiatriques et psychologiques.

Cette situation générale entraîne des conséquences sur la gestion des ressources humaines au sein de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée. Non seulement le manque de formation continue déteint sur le renforcement des capacités des agents déjà en poste et sur leur motivation, l'absence d'une structure formation autonome engendre des retards considérables dans le processus de formation des nouvelles recrues. En effet, de la date du lancement du concours à la fin de la formation des surveillants, le délai peut s'étendre jusqu'à 3 ans, alors que la durée de la formation est d'un an. C'est le cas notamment de la promotion de 99 surveillants stagiaires recrutés en 2012 et 2013 dont la formation professionnelle n'a pu être organisée qu'en 2016 et leur formation commune de base en 2018 dans un centre temporaire de formation créé par la DNAPES.

Il est aujourd'hui nécessaire et urgent de créer une école formation professionnelle des personnels de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée permettant d'assurer la formation de l'ensemble des personnels, y compris le personnel spécialisé recruté par le Ministère de la fonction publique et mis à la disposition du ministère de la justice. Cette école deviendra ainsi le creuset identitaire de tous les personnels de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée dont le curriculum (la conception, l'organisation et la programmation des activités de formation) devra être précisé dans les arrêtés de formation.

Préconisation n°36 : Créer une école de formation professionnelle des personnels de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

La création de cette école permettra de redynamiser le recrutement des personnels de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée dont le faible nombre, au regard de la population pénale, soulève de nombreuses difficultés tant en matière de sécurité que de suivi des personnes détenues. L'exemple de la maison centrale d'arrêt de Bamako témoigne de l'urgence de la situation. Elle gère en effet 2500 personnes détenues dont certaines sont présumées terroristes pour un effectif de 100 agents.

Il convient d'accélérer le recrutement d'au moins 500 personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée,



comme prévue dans la décision validée par le Ministre de la Justice en 2018 dans le sillage de l'adoption du statut des fonctionnaires du cadre de la surveillance des services pénitentiaires et de l'éducation surveillée en 2016.

Préconisation n°37 : Redynamiser le recrutement des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Pour être en cohérence avec les préconisations de la présente réforme, le mode de recrutement devra être uniformisé pour tous les corps de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée afin d'harmoniser les temps de formation. Puis, avec une gestion prévisionnelle des emplois, il faudrait envisager un recrutement annuel de ces personnels.

5.3 – Valoriser les métiers pénitentiaires et de l'éducation surveillée

Les métiers pénitentiaires sont souvent méconnus du grand public, voire même dévalorisés. Cela tient principalement à la stigmatisation de la prison comme lieu accueillant des individus dangereux pour l'ordre social dont il faudrait se prémunir. Les grands murs des prisons servant cette exclusion sécuritaire du délinquant aboutissent aussi à l'occultation des personnels en charge de ces personnes privées de liberté, qui pourtant devront pleinement réintégrer la société à l'issue de leur peine.

Or les personnels pénitentiaires accomplissent une mission sociale de grande valeur ayant comme finalité de contribuer au maintien de la sécurité et de la paix sociale en assurant, d'une part l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance appropriées et humaines, et d'autre part, l'accompagnement pénitentiaire des personnes détenues en les incitant, tout au long de leur peine, à changer de comportement, à prendre conscience des conséquences de leurs actes envers les victimes, la société et envers eux-mêmes en vue de leur sortie de la délinquance (désistance) et de leur réinsertion sociale.

Par conséquent, l'administration pénitentiaire doit avoir le souci constant d'éveiller et de maintenir dans l'esprit du personnel et de l'opinion publique, la conviction que la mission ainsi accomplie est un service social d'une grande importance mobilisant de vraies compétences professionnelles. Il faudrait ainsi diversifier le contenu des missions afin d'adapter les métiers aux besoins de la population carcérale et à la nécessaire modernisation de l'administration.

La situation malienne n'échappe à pas à cette nécessité. Face aux métiers du cadre de la surveillance dont le contenu est potentiellement riche dans les textes (art. 1er de la loi du 7 juillet 2016), il n'y a pas de fonctions spécialisées comme celles de moniteurs de sport pénitentiaire ou d'agent de sécurité et d'intervention rapide. Les personnes relevant de la catégorie « travailleurs sociaux » ne développent pas les diverses potentialités de leur métier dans le cadre de l'organisation et la mise en place des activités de réinsertion sociale des personnes détenues (impliquant le développement d'un vaste tissu partenarial avec la société civile) ou d'accompagnement de ces personnes dans un parcours d'exécution de peine. Des viviers importants de nouvelles missions ou pratiques existent, et pourraient répondre à des appétences particulières des personnels qui acquièrent ainsi des qualifications nouvelles et développent des relations enrichissantes avec les personnes détenues et/ou avec les partenaires.

Préconisation n°38 : Créer une unité de moniteurs de sport pénitentiaires afin de développer la pratique sportive encadrée des personnes détenues.

De nombreux atouts de valorisation des métiers pénitentiaires et de l'éducation surveillée existent actuellement. Le cadre déontologique fixé par le décret n°217-0467/P-RM du 12 juin 2017 est un axe de valorisation



des métiers. Il s'agirait de mettre en œuvre une démarche de formalisation des pratiques professionnelles au travers, par exemple, des guides des pratiques de références opérationnelles, des référentiels métiers, des règles statutaires.

Le nouveau statut particulier des fonctionnaires du cadre de la surveillance et le code de déontologie du cadre de la surveillance des services pénitentiaires et de l'éducation surveillée sont des bases pertinentes pour diverses actions de valorisation des métiers. De quelles manières les personnels pénitentiaires ont-ils intégré ces nouvelles contraintes ? Quelles ont été les incidences sur leurs pratiques professionnelles ? Ce sont là autant de questions qui peuvent donner lieu à communication interne et externe, à séminaires de réflexion, à élaboration participative d'un outil de vulgarisation de ces métiers.

Préconisation n°39 : Valoriser l'identité professionnelle des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée en s'appuyant sur l'importance et la diversité des missions exercées par ces agents.

Dans cette démarche de valorisation des métiers pénitentiaires, il conviendrait de ne pas perdre de vue les pratiques de sécurité dynamique (relations avec la population pénale) mises en place par les personnels de surveillance. Pratiques qui restent souvent dans l'ombre, alors même qu'elles ont une valeur importante dans la mesure où elles renforcent, la sécurité et la sûreté des personnes tout en participant à la réinsertion sociale des personnes détenues. En dépassant l'opposition entre sécurité et réinsertion, la notion de sécurité dynamique promeut les compétences relationnelles des personnels de surveillance.

Préconisation n°40 : Promouvoir les pratiques de sécurité dynamique des personnels et la médiation relationnelle en cas de conflit.

La médiation relationnelle permet aux personnels de chercher à désamorcer les conflits pouvant opposer des personnes détenues entre elles ou avec le personnel par le dialogue proposé aux protagonistes avec l'aide d'un tiers impartial.

Il se dégage de l'ensemble de ces analyses et préconisations les axes stratégiques suivants que nous articulons avec un plan d'action :

Le développement institutionnel et la gouvernance ;

Le renforcement des capacités des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée ;

L'humanisation des conditions de détention ;

L'habilitation des personnes détenues pour la réinsertion sociale ;

Le renforcement de la sécurité des établissements et des personnes détenues.





PARTIE 2

PLAN STRATÉGIQUE DE MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE ET DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE SUR 10 ANS

La réalisation de ce plan stratégique de modernisation de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée nécessite de relever de nombreux défis qui risquent de freiner son application voire même de l'annihiler :

- 1°) Le portage politique nécessaire pour conduire en profondeur de la réforme pénitentiaire. L'opinion publique rétive aux évolutions en matière de prise en charge des personnes détenues, aura besoin d'être convaincue de la nécessité d'une réforme en s'appuyant sur sa double finalité de prévention de la récidive (sécurité) et de respect de la dignité humaine des personnes détenues (une question de civilisation).
- 2°) Le financement de cette réforme sur 10 ans nécessite un budget conséquent qui ne peut être obtenu que si la question pénitentiaire devenait un enjeu d'intérêt national et de sécurité publique. L'insuffisance des ressources peut être un handicap important pour cette réforme pénitentiaire. Il sera nécessaire pour les porteurs de la réforme d'être convainquants et soutenus politiquement.
- 3°) L'adoption d'une loi pénitentiaire sera le premier signe politique de la volonté de réformer cette administration.
- 4°) Les capacités limitées de la DNAPES en matière de gouvernance et de coordination avec l'ensemble des acteurs/administrations impliqués dans la mise en œuvre des orientations de ce plan.
- 5°) Les faiblesses de la gestion des ressources humaines de la DNAPES et des carences en matière de manque de structure de de formation des agents pénitentiaires.
- 6°) Les faiblesses dans la mise en place des politiques de réinsertion sociale des personnes détenues, axées sur le travail et la formation professionnelle.
- 7°) Les faiblesses dans la mise en place d'un dispositif pérenne de coopération avec société civile en vue d'installer un dialogue continu avec les associations et les instances des droits de l'homme, les associer de manière plus concrète dans le traitement de certains problèmes quotidiens liés aux conditions des personnes détenues.

Ce plan stratégique se structure autour de 5 axes prioritaires dégagés de l'ensemble des considérations de la première partie :

- Le développement institutionnel et la gouvernance ;
- Le renforcement des capacités des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée ;
- L'humanisation des conditions de détention ;
- L'habilitation des personnes détenues pour la réinsertion sociale ;
- Le renforcement de la sécurité des établissements et des personnes détenues.



Axe prioritaire 1

Le développement institutionnel et la gouvernance

Quatre objectifs spécifiques sont poursuivis au travers de cet axe dont les résultats attendus s'expriment sous forme d'indicateurs :

- 1°) Renforcer les missions de la DNAPES et ses moyens d'action ;
- 2°) Réformer l'organisation de la DNAPES ;
- 3°) Améliorer le fonctionnement des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée ;
- 4°) Procéder à l'inspection régulière des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Objectif spécifique 1 : Renforcer les missions de la DNAPES et ses moyens d'action

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Adopter une loi pénitentiaire qui sanctuarise les éléments clés de la politique pénitentiaire en élevant au niveau législatif les questions touchant le service public pénitentiaire ; les personnels pénitentiaires ; le renforcement des droits des détenus ; les régimes de détention ; Les alternatives à la détention et les aménagements de peine.	Court terme (0-1 an)	1°) Le projet de loi est présenté au parlement. 2°) Le projet de loi fait l'objet de discussion au parlement. 3°) Le projet de loi est adopté. 4°) La loi est promulguée.
Instituer une réunion trimestrielle du comité directeur de la DNAPES élargi aux directeurs régionaux, au régisseur de la maison centrale d'arrêt de Bamako et aux directeurs des services rattachés.	Court terme	1°) La direction nationale de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée (DNAPES) publie une note de service instituant une réunion mensuelle du comité directeur élargi. 2°) Les réunions trimestrielles du comité directeur élargi sont organisées.

Objectif spécifique 2 : Réformer l'organisation de la DNAPES

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Eriger la DNAPES en une direction générale du ministère de la justice en vue de renforcer ses capacités de gouvernance. Adopter la dénomination suivante : « LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE ET DE LA RÉINSERTION »	Court terme	1°) La loi pénitentiaire redimensionne le service public pénitentiaire en érigeant la DNAPES en une direction générale du ministère de la justice (DGAPR). 2°) Les décrets d'application de la loi pénitentiaire sont publiés. 3°) La direction générale de l'administration pénitentiaire est installée.
Créer des sous directions : Sécurité et renseignement pénitentiaire ; Détention et réglementation ; Insertion et probation ; Communication et relations publiques ; Personnel et budget ; Santé, Hygiène et assainissement ; Informatique, Statistique et Documentation ; Etudes et Recherches, Gestion des projets et Infrastructures.	Court terme	1°) Les sous-directions couvrant les domaines cités sont créées par décret. 2°) Les sous-directeurs sont nommés et installés.

**Objectif spécifique 3 : Améliorer le fonctionnement des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.**

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Installer dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée des outils informatiques et biométriques de gestion de la population pénale.	Moyen terme (1-5ans)	1°) Le projet est inscrit au budget. 2°) Les financements complémentaires auprès des partenaires techniques et financiers sont recherchés. 3°) Le marché public et l'appel d'offre sont réalisés. 4°) Le prestataire est choisi. 5°) Les agents sont formés. 6°) Le dispositif est effectif.
Relire la loi n°01 003/du 27 février 2001 portant régime pénitentiaire et éducation surveillée.	Court terme	1°) La loi n°01 003/du 27 février 2001 portant régime pénitentiaire et éducation surveillée est relue. Sa pertinence au regard du projet de loi pénitentiaire est examinée. 2°) Les éléments principaux de son objet sont pris en compte par le projet de loi pénitentiaire.
Renforcer les capacités des centres pénitentiaires agricoles par une dotation en matériels techniques et en personnels qualifiés et la réorganisation de la production.	Moyen terme	1°) Le Budget est approuvé et adopté par l'Etat. 2°) Des financements complémentaires sont recherchés ou consolidés auprès des partenaires techniques et financiers. 3°) Les centres sont dotés en matériels et équipements agricoles nécessaires et adaptés (tracteurs, motoculteurs, charrues, charrettes, plateformes multifonctionnelles, puits, forages, grillage) et en intrants agricoles. 3°) La production agropastorale est réorganisée vers des activités à forte plus-value (embouche bovine, production laitière, pisciculture, aviculture, apiculture et sylviculture). 4°) Le contrôle de la gestion de la production est organisé (comité de gestion). 5°) Un renfort en personnels techniques est apporté.

Objectif spécifique 4 : Procéder à l'inspection régulière des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Créer un service de l'inspection des services de l'Administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.	Court terme	1°) Des concertations sont organisées avec l'inspection des services judiciaires. 2°) Le service d'inspection est créé dans le sillage de l'érection de la DNAPES en DGAPES.
Favoriser des missions d'inspection indépendante par des organismes régionaux ou internationaux compétents et de la Société Civile malienne.	Court terme	1°) Des partenaires techniques et financiers et des organismes de défense des droits de l'homme sont sollicités. 2°) Le cadre de ses missions d'inspection est fixé par arrêté du ministre de la justice.



Axe prioritaire n°2 :

Le renforcement des capacités des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée

Trois objectifs principaux sont poursuivis dans le cadre de cet axe :

- 1°) Garantir la formation des personnels pénitentiaires par la création d'une structure de formation et redynamiser les recrutements ;
- 2°) Harmoniser les statuts des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée ;
- 3°) Valoriser les métiers pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Objectif spécifique 5 : Garantir la formation des personnels pénitentiaires par la création d'une structure de formation et redynamiser les recrutements.

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Créer une école de formation professionnelle des personnels de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée (ENAPES).	Court terme	<ol style="list-style-type: none"> 1°) La loi créant l'école est promulguée. 2°) Des structures provisoires permettent la formation des stagiaires. 3°) Les travaux de construction de l'école sont engagés sur le terrain du Centre pénitentiaire agricole de Baguinéda. 4°) Un accord de coopération est conclu avec l'école nationale d'administration pénitentiaire française (ENAP) en vue de la formation des formateurs. 5°) La formation continue des personnels est assurée sur des thèmes permettant l'acquisition de nouvelles compétences.
Redynamiser le recrutement des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée.	Court terme	<ol style="list-style-type: none"> 1°) Le plan pour le recrutement du personnel de surveillance en vue d'équilibrer le ratio Surveillant/détenu est élaboré ; 2°) Le recrutement des personnels du cadre de la surveillance est organisé. 3°) Le plan pour le recrutement des personnels spécialisés ; est élaboré. 4°) Le recrutement des personnels spécialisés est organisé. 5°) Un fichier informatisé de gestion prévisionnelle des effectifs et des carrières des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée est créé.

Objectif spécifique 6 : Harmoniser les statuts des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Créer un corps de personnels pénitentiaires d'insertion et de probation, y intégrer les personnels relevant des missions de rééducation et de réinsertion, puis unifier les deux corps dans une nouvelle loi portant Statut des Fonctionnaires du Cadre de la Surveillance, de l'insertion et de la probation.	Moyen terme	<ol style="list-style-type: none"> 1°) Le service pénitentiaire d'insertion et de probation est créé dans le cadre de la loi pénitentiaire. 2°) Les personnels spécialisés de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillés sont intégrés dans un nouveau corps de personnels pénitentiaire d'insertion et de probation. 3°) Une nouvelle loi portant Statut des Fonctionnaires du Cadre de la Surveillance, de l'insertion et de la probation remplace la loi n°2016-031 du 7 juillet 2016 portant Statut des Fonctionnaires du Cadre de la Surveillance des Services Pénitentiaires et de l'Education Surveillée.



Structurer l'évolution des carrières des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée.	Court terme (0 à 2 ans)	<p>1°) Une Sous-direction des ressources humaines est créée dans la nouvelle direction générale de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.</p> <p>2°) Le fichier informatisé de gestion prévisionnelle des effectifs et des carrières des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée est désormais opérationnel.</p> <p>3°) Chaque agent a reçu un état récapitulatif de son parcours professionnel et des possibilités d'évolution.</p> <p>4°) Un plan de carrière pour le personnel est élaboré.</p>
--	-------------------------	---

Objectif spécifique 7 : Valoriser les métiers pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Créer une unité de moniteurs de sport pénitentiaires afin de développer la pratique sportive encadrée des personnes détenues.	Moyen terme	<p>1°) Un décret d'application de la loi pénitentiaire crée le corps de moniteur de sport au sein du corps des fonctionnaires du cadre de la surveillance.</p> <p>2°) Des épreuves de sélection sont conçues.</p> <p>3°) Des partenariats sont conclus avec institut de sport de l'université.</p> <p>4°) Des formations sont assurées dans ce cadre ou dans le cadre de la nouvelle école nationale l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.</p> <p>5°) Les établissements sont dotés en équipements et matériels de sport.</p>
Valoriser l'identité professionnelle des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée en s'appuyant sur l'importance et la diversité des missions exercées par ces agents.	Court et moyen termes	<p>1°) Un support de communication sur les missions des personnels de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée est réalisé et diffusé.</p> <p>2°) Le décret relatif au dispositif des récompenses et décorations est publié : la médaille pénitentiaire (bronze, argent, or).</p> <p>3°) Un dispositif de prestation de serment est prévu par un décret d'application de la loi pénitentiaire.</p> <p>4°) Un livret du code de déontologie des fonctionnaires du cadre de la surveillance est édité avec le soutien des partenaires techniques et financiers.</p>
Promouvoir les pratiques de sécurité dynamique des personnels et la médiation relationnelle en cas de conflit.		<p>1°) Des formations sont proposées au personnel en matière de gestion des conflits, de médiation relationnelle et de justice restaurative.</p> <p>2°) Un partenariat fécond est conclu avec l'ENAP/ France dans cette perspective.</p>



Axe prioritaire 3 :

L'humanisation des conditions de détention

Trois objectifs principaux sont poursuivis par cet axe :

- 1°) Améliorer les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.
- 2°) Clarifier la procédure disciplinaire en veillant à la proportionnalité des sanctions aux fautes commises
- 3°) Combattre la surpopulation carcérale.

Objectif spécifique 8 : Améliorer les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Procéder urgemment à l'amélioration de l'hygiène corporelle et des locaux de détention.	Court terme	1°) Les établissements reçoivent un budget d'urgence consacré à l'amélioration de l'hygiène. 2°) Les égouts sont évacués et des fosses septiques creusées. 3°) Les locaux de détention sont approvisionnés en toilettes et en eau potable en veillant à l'accessibilité par les personnes détenues. 4°) L'adduction d'eau dans les établissements qui n'en ont pas est réalisée (ou des forages réalisés). 5°) Les locaux et les toilettes sont régulièrement désinfectés et désinsectisés. 6°) A leur arrivée en détention toutes les personnes détenues sont dotées de trousseaux de toilettes en fonction de leurs spécificités (femmes, hommes, mineurs, personnes détenues âgées, handicapés.) 7°) Les mineurs détenus sont dotés en matériels d'internat (matelas, couvertures, moustiquaires, pâtes dentifrices). 8°) Des lieux de repos diurne sont aménagés. 9°) La luminosité et l'aération sont améliorées. 10°) La sortie régulière à l'extérieur de la cellule (au moins 1h par jour) est assurée.
Engager un plan d'amélioration de la santé	Court et moyen termes	1°) Les établissements sont équipés d'un cabinet médical ou d'infirmerie. 2°) Les établissements reçoivent des médicaments de base. 3°) Le ministère de la fonction publique a été informée des besoins spécifiques en ressources humaines médicales de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée. 4°) Il est procédé au recrutement du personnel infirmier correspondant aux besoins des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée. 5°) Un hôpital pénitentiaire sécurisé, qui prend en charge les personnes détenues malades, est érigé à Bamako. Ce pavillon ne remplace pas les infirmeries dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.



<p>Construire et/ou réhabiliter des quartiers pour mineurs dans toutes les maisons d'arrêt et des centres spécialisés de détention pour femmes et pour mineurs là où c'est pertinent.</p>	<p>Moyen et long termes</p>	<p>1°) Les Sites d'implantation sont identifiés. 2°) Les terrains sont acquis. 3°) La commission chargée de la rédaction des cahiers des charges a été sollicitée en vue de l'élaboration des plans de construction standardisés en collaboration avec des experts interdisciplinaires (architecture adaptée à la préparation à la réinsertion). 4°) Le marché public est lancé et l'entrepreneur a été désigné. 5°) Les travaux de construction sont réalisés. 6°) L'équipement des centres est fourni. 7°) Les centres sont opérationnels.</p>
---	-----------------------------	--

Objectif spécifique 9 : Clarifier la procédure disciplinaire en veillant à la proportionnalité des sanctions aux fautes commises.

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
<p>Relire l'arrêté n°2016-4748/MJDH-SG du 29 décembre 2016 portant règlement intérieur des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée en veillant à la proportionnalité des sanctions aux fautes commises.</p>	<p>Court terme</p>	<p>1°) L'arrêté n°2016-4748/MJDH-SG du 29 décembre 2016 portant règlement intérieur des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée a été relu. 2°) Les infractions disciplinaires sont classées en trois catégories : premier degré, deuxième degré et troisième degré. 2°) Les sanctions prévues pour chaque catégorie d'infractions sont distinguées selon que la personne détenue est un mineur ou un adulte. 3°) La procédure disciplinaire est fixée. Elle précise les compétences en matière de constatation de l'infraction, le rapport d'incident, les possibilités de médiation relationnelle, la commission disciplinaire, les recours.</p>

Objectif spécifique 10 : Combattre la surpopulation carcérale.

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
<p>1°) Créer une instance de dialogue entre la DNAPES et les autorités judiciaires compétentes en vue d'examiner régulièrement la situation d'encombrement des établissements et des solutions alternatives à l'incarcération ; 2°) Organiser un dispositif de transfert des personnes détenues vers des établissements moins encombrés de même catégorie.</p>	<p>Court terme</p>	<p>1°) Le directeur national de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée a sollicité le cabinet du ministre de la justice aux fins d'organiser des réunions régulières avec les magistrats compétents des différentes cours d'appel en vue d'examiner la situation de surencombrement des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée du ressort. 2°) Les réunions sont régulièrement organisées dans les formes instruites par le cabinet. Les décisions adoptées au cours de ces réunions sont exécutées. 3°) Le dispositif de transfert des détenus vers des établissements moins encombrés est fixé. 4°) Les moyens en véhicules et en personnels sont mis à disposition des établissements. 5°) Le taux de surpopulation baisse.</p>



<p>Créer au niveau régional et subrégional des services pénitentiaires d'insertion et de probation.</p>		<p>1°) La loi pénitentiaire a créé le service pénitentiaire d'insertion et de probation. 2°) Un décret d'application a fixé ses attributions. 3°) Des services sont créés avec une compétence transversale entre le milieu fermé et le milieu ouvert. 4°) Le suivi des mesures de travail d'intérêt général s'effectue. 5°) Le prononcé de ces mesures augmente. 6°) La surpopulation pénale baisse.</p>
---	--	---



Axe prioritaire 4 :

L'habilitation des personnes détenues pour la réinsertion sociale

Quatre objectifs principaux sont poursuivis par cet axe :

- 1°) Organiser la préparation à la sortie des personnes détenues et les activités de réinsertion sociale.
- 2°) Développer le suivi post pénal des libérés et le suivi en milieu ouvert des personnes placées sous-main de justice.
- 3°) Encourager la participation de la société civile au fonctionnement des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.
- 4°) Valoriser l'image de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

Objectif spécifique 11 : Organiser la préparation à la sortie des personnes détenues et les activités de réinsertion sociale.

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Créer une commission interministérielle de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des personnes détenues placée sous l'autorité du ministre de la justice, garde des sceaux.	Court terme	<ol style="list-style-type: none"> 1°) La loi pénitentiaire a créé la commission interministérielle de coordination des activités de réinsertion sociale. 2°) Un décret d'application a fixé sa composition et ses attributions. 3°) La commission est installée. 4°) Le programme et le calendrier de travail de la commission sont fixés. 5°) L'offre d'activité de travail, de formation et d'activités socioculturelles augmente sensiblement dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.
Faire du travail pénitentiaire le pivot central de la réinsertion sociale des personnes détenues au sein des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.	Court et moyen termes	<ol style="list-style-type: none"> 1°) La loi pénitentiaire a élevé au niveau législatif le travail pénitentiaire comme pivot de la réinsertion sociale et professionnelles des personnes détenues. 2°) L'accès au travail pénitentiaire est effectif et assoupli et devient un droit. 3°) Le nombre d'ateliers de formation dans la plupart des établissements augmente. 4°) Le matériel et les matières premières nécessaires au fonctionnement des ateliers sont fournis aux établissements. 5°) Une politique active de recherche et de pérennisation des financements est définie et confiée au service de l'emploi pénitentiaire. 6°) Le manque de formateurs est résorbé grâce au plan de recrutement des personnels spécialisés des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.



Créer un service de l'emploi pénitentiaire et de la formation professionnelle.	Court terme	<p>1°) Les textes relatifs à la création du service de l'emploi pénitentiaire et de la formation professionnelle sont publiés : un décret d'application de la loi pénitentiaire et un arrêté ministériel fixant organisation dudit service.</p> <p>2°) Une politique active de recherche et de pérennisation des financements est définie.</p> <p>3°) Le programme de dotation et de création des ateliers et des activités de formation professionnelle est défini.</p> <p>4°) La réglementation en matière de travail pénitentiaire et de la formation professionnelle est fixée.</p> <p>5°) Le nombre d'ateliers de formation professionnelle dans la plupart des établissements augmente.</p>
Relire le règlement intérieur des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.	Court terme	<p>1°) La Décision n°10 - 002 / MJ-DNAPES portant règlement intérieur des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée est mise en conformité avec les nouvelles dispositions portant sur le travail pénitentiaire et la formation professionnelle, ou abrogée.</p> <p>2°) Dans la dernière hypothèse (préférable), un texte de valeur supérieure fixe le règlement intérieur des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.</p> <p>3°) Une large place est consacrée dans ce texte, à l'organisation des activités socioculturelles, de formation scolaire, de formation professionnelle et du travail pénitentiaire.</p>

Objectif spécifique 12 : Développer le suivi post pénal des libérés et le suivi en milieu ouvert des personnes placées sous main de justice.

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Créer le service pénitentiaire d'insertion et de probation chargé de la préparation à la sortie des personnes détenues et du suivi des mesures en milieu ouvert.	Court terme	<p>1°) La loi pénitentiaire a créé le service pénitentiaire d'insertion et de probation.</p> <p>2°) Un décret d'application a fixé ses attributions.</p> <p>3°) Des services sont créés au niveau régional et subrégional avec une compétence transversale entre le milieu fermé et le milieu ouvert.</p>
Créer des centres de placement pour mineurs dans les grandes agglomérations.		<p>1°) Les Sites d'implantation sont identifiés.</p> <p>2°) Les terrains sont acquis.</p> <p>3°) La commission chargée de la rédaction des cahiers des charges a été sollicitée.</p> <p>4°) Le marché public est lancé et l'entrepreneur a été désigné.</p> <p>5°) Les travaux de construction sont réalisés.</p> <p>6°) L'équipement des centres est fourni.</p> <p>7°) Les centres sont opérationnels.</p>

**Objectif spécifique 13 : Encourager la participation de la société civile au fonctionnement des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.**

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Mettre en place une commission nationale de suivi et d'évaluation de la réforme donnant une place importante à la société civile et aux partenaires techniques et financiers.	Court terme	1°) Les partenaires sont identifiés et sollicités. 2°) L'arrêté ministériel créant la commission nationale de suivi et d'évaluation de la réforme pénitentiaire et de l'éducation surveillée est pris. 3°) La Commission est installée. Sa méthodologie de travail est définie.

Objectif spécifique 14 : Valoriser l'image de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Développer de la recherche appliquée à l'intervention pénitentiaire en créant des partenariats avec les universités.	Moyen et long termes	1°) Les partenaires sont identifiés. 2°) Des conventions de stage et de recherche sont conclus. 3°) Des recherches sont réalisées dans le domaine pénitentiaire par des chercheurs extérieurs ou internes à l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée. 4°) Une politique d'encouragement des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée désirant mener des travaux de recherche universitaires (masters et doctorats) est mise en œuvre. 5°) Des manifestations scientifiques sur les questions pénitentiaires et de l'éducation surveillées sont organisées conjointement avec des chercheurs universitaires ou d'autres institutions de recherche. 6°) Un partenariat fécond avec l'NAP/France dans le domaine de la recherche appliquée au champ pénitentiaire est conclu. 7°) Une politique de publication des travaux de recherche est établie.
Créer une cellule de communication au sein de la DNAPES chargée de la valorisation et de la vulgarisation auprès de l'opinion publique des activités de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée. Cette cellule sera également chargée de la mise en place et du fonctionnement d'un site web de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée et d'une revue mensuelle le « Mirador ».	Moyen terme	1°) La cellule de communication est mise en place au sein de la direction de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée par voie de contractualisation et de détachement. 2°) Des financements (étatiques, partenaires techniques et financiers) sont recherchés en vue de la création et la gestion d'un site Web et d'une revue mensuelle. 2°) Un marché public est publié à partir d'un cahier des charges précis. 3°) Le site Web est créé. 4°) Un ou plusieurs administrateurs sont identifiés, puis désignés. 5°) Le rédacteur en chef de la revue mensuelle est désigné. 6°) La ligne éditoriale est définie. 7°) Le dispositif de diffusion est précisé (gratuit ou payant), ainsi que les acteurs chargés de la diffusion. 8°) Des partenariats sont conclus en vue d'une large diffusion.



Axe prioritaire 5 :

Le renforcement de la sécurité des établissements et des personnes détenues

Trois objectifs principaux sont poursuivis par cet axe :

- 1°) Concevoir une architecture pénitentiaire en conformité avec les normes de sécurité et l'humanisation des conditions de détention dans les nouvelles constructions.
- 2°) Améliorer la sécurité et la sûreté des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.
- 3°) Instaurer une procédure d'accueil et de classification des personnes détenues.

Objectif spécifique 15 : Concevoir une architecture pénitentiaire en conformité avec les normes de sécurité et l'humanisation des conditions de détention dans les nouvelles constructions.

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Envisager toute nouvelle construction ou réhabilitation d'un établissement pénitentiaire en conformité avec les normes pénitentiaires internationales.	Moyen et long termes	<ol style="list-style-type: none"> 1°) Les établissements réhabilités ou construits respectent la séparation des catégories de populations (hommes/femmes ; adultes/mineurs ; prévenus/condamnés) ; 2°) Les installations sanitaires permettent au détenu de satisfaire ses besoins naturels au moment voulu d'une manière propre et décente ; 3°) Les locaux de détention sont suffisamment grands, bien éclairés et bien aérés. 4°) Des espaces sont dédiés aux activités : <ul style="list-style-type: none"> - ateliers de formation ; - aires de sport ; - lieux de culte ; - bibliothèques, - salles des cours. 5°) Un lieu de prise en charge médicale est prévu, respectant la confidentialité et le secret médical. 6°) Les lieux sont sûrs pour les personnes détenues. 7°) Les lieux permettent le respect de l'intimité. 8°) Des cours de promenade sont prévues
Privilégier la construction d'établissements à taille humaine (300 à 500 détenus).		<ol style="list-style-type: none"> 1°) Cette orientation de la taille des établissements à construire a été validée dans le cadre de la réforme pénitentiaire. 2°) Les cahiers de charges de nouveaux établissements obéissent à cette logique. 3°) Les nouvelles constructions envisagées obéissent à ce principe (capacité d'accueil de 300 à 500 détenus)
Procéder à la délocalisation des établissements pénitentiaires construits au sein de camps de la Garde nationale et sécuriser juridiquement les établissements réhabilités par l'octroi de titres de propriété.	Moyen et long termes	<ol style="list-style-type: none"> 1°) Les établissements à délocaliser sont identifiés par la sous-direction des projets. 2°) Le budget nécessaire est estimé. 3°) Les financements sont recherchés (budget national et partenariat multilatéral). 4°) Les sites pouvant accueillir les établissements délocalisés sont identifiés. 5°) Les sites sont acquis. 6°) La commission chargée de la rédaction des cahiers de charge est saisie. 7°) Les marchés publics sont engagés. 8°) Les travaux sont réalisés. 9°) Un plan de gestion de la délocalisation est arrêté. 10°) La délocalisation est effective. 11°) Des titres de propriété sont délivrés aux établissements réhabilités qui en sont dépourvus.



Mettre en place une commission chargée de la rédaction des cahiers de charge des nouvelles constructions d'établissements pénitentiaires.	Moyen terme	1°) L'arrêté ministériel fixant organisation de la commission est publié. 2°) Sa composition est multi catégorielle. 3°) La commission est installée. 4°) Sa feuille de route est fixée.
Créer une sous-direction de projet chargée du suivi de la réforme, des constructions et des réhabilitations des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.	Court terme	1°) La loi pénitentiaire redimensionne le service public pénitentiaire en érigeant la DNAPES en direction générale du ministère de la justice (DGAPES). 2°) Les décrets d'application de la loi pénitentiaire sont publiés. 3°) La direction générale de l'administration pénitentiaire est installée. 4°) La sous-direction chargée de la gestion de projets est installée.

Objectif spécifique 16 : Améliorer la sécurité et la sureté des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Créer une brigade d'intervention rapide positionnée à Bamako et au niveau régional.	Moyen terme	1°) Le texte réglementaire portant création d'une brigade d'intervention rapide au sein de l'administration pénitentiaire est publié. 2°) Les besoins logistiques et en matériels roulants, en armes et munitions sont établis. 3°) Les besoins en ressources humaines et en formation (techniques d'intervention) sont établis. 4°) Les financements sont obtenus et pérennisés. 5°) Les bases logistiques sont identifiées ou construites. 6°) La doctrine d'emploi est fixée (condition d'intervention). 7°) Le règlement d'emploi est également fixé (condition d'accès à l'emploi). 8°) Les conditions et lieu de formation sont prises en compte. 9°) La structure de formation est choisie interne ou externe, nationale ou internationale). 10°) Les équipes sont formées. 11°) Les personnels constituant les équipes sont affectés en surnombre dans les établissements de rattachement.
Concevoir et opérationnaliser des Plans d'Opération Interne (POI) et le Plan de Protection et d'Intervention (PPI) conformément à l'arrêté interministériel n°2017-2587 MJDH-MDAC-MAT-MSPC-SG du 04 août 2017.	Court terme	1°) Les établissements ont élaboré leurs POI et PPI. 2°) Les plans sont validés par les forces extérieures de défense et de sécurité. 3°) Des exercices de simulation ont lieu chaque trimestre.



Objectif spécifique 17 : Instauration d'une procédure d'accueil et de classification des personnes détenues.

Préconisations	Temporalité	Résultats attendus/Actions
Elaborer un guide du détenu	Moyen terme	1°) Les termes de référence du projet sont définis. 2°) L'appel à projet est lancé. 3°) L'expert est désigné. 4°) Le guide est rédigé. 5°) Le guide est disponible dans tous les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée et tout autre lieu pertinent. 6°) Le guide est distribué à toute personne détenue arrivant en établissement. 7°) Le guide est expliqué aux personnes détenues.
Créer une nouvelle catégorie d'établissement pénitentiaire, les centres de détention.	Moyen et long termes	1°) La loi pénitentiaire a créé une nouvelle catégorie d'établissement destinée à l'accueil des condamnés réinsérables. 2°) Un décret d'application fixe ses missions. 3°) La commission chargée de la rédaction des cahiers de charge élabore des spécifications de cette catégorie d'établissement.



Conclusion

Si comme l'écrivit Albert CAMUS, « une société se juge à l'état de ses prisons », le Mali a décidé de regarder l'état de ses établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée afin de les hisser au niveau des évolutions démocratiques intervenues dans ce pays depuis les années 1990.

C'est pour le moins ce que traduit cette mission visant à doter le ministère de la Justice d'un document de politique nationale de l'Administration Pénitentiaire et Éducation Surveillée (APES) exprimant une stratégie à court, moyen et long termes de renforcement des capacités de cette administration à assurer efficacement sa double mission de garde et de réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire.

Ce chantier s'inscrit dans la continuité du projet de réforme de la Justice et de l'administration pénitentiaire initié en 2014 avec le soutien de la MINUSMA et du PNUD. Les analyses contenues dans ce document ambitionnent d'être une base de travail solide pour engager profondément la réforme de l'APES. Elles ont été élaborées à partir d'un état des lieux partagé à travers un processus participatif de consultation des cadres et agents de la DNAPES et les partenaires techniques et financiers (PNUD, CICR, TDH).

Le point d'orgue de ce processus participatif fut l'organisation de l'atelier de validation des Termes des références à Ségou le 04 août 2018 par la DNAPES et l'ONG Terre des hommes (TDH), poursuivi le 06 août à Bamako, auquel l'expert a pris part. Les 20 thématiques d'analyse du système pénitentiaire malien proposées aux participants à cet atelier ont permis d'analyser de manière globale la situation de l'APES au travers de cinq domaines précis et d'esquisser des pistes de solutions :

- Le fonctionnement institutionnel et la gouvernance ;
- La sécurité et la sûreté des établissements ;
- Les conditions de détention des personnes détenues ;
- La préparation à la sortie et à la réinsertion sociale des personnes détenues ;
- La situation des personnels de l'APES.

Ces analyses ont révélé trois problématiques générales caractérisant la situation des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée au Mali :

- la problématique du manque, réunissant des situations qui appellent une réforme radicale en termes de création ;
- la problématique de l'insuffisant, qui réunit des situations qui nécessitent de réaliser des progrès, des améliorations ;
- la problématique de l'inadapté, qui réunit des situations nécessitant des corrections, des ajustements, voire même des réformes radicales en termes de destruction pour un renouveau.

Ces cinq domaines analysés ont généré cinq axes prioritaires de réforme :

- le développement institutionnel et la gouvernance ;
- le renforcement des capacités des personnels ;
- le renforcement des capacités des personnels ;
- l'humanisation des conditions de détention ;
- l'habilitation des personnes détenues pour la réinsertion sociale ;
- le renforcement de la sécurité des établissements et des personnes détenues.

Les domaines d'analyse et les axes prioritaires articulés en dix points, donnent à ce document de politique pénitentiaire et de l'éducation surveillée sa structure et sa richesse. Il s'appuie sur quelques principes fondamentaux :

- le respect de la dignité humaine des personnes détenues ;
- le respect de la dignité des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée ;



- l'affirmation de l'importance des missions de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée ;
- l'affirmation de la réinsertion sociale comme finalité de l'exécution de la peine privative de liberté ;
- l'affirmation de la réinsertion sociale comme mission partagée.

Ce document de politique pénitentiaire apporte de nombreuses innovations qui doivent trouver leur traduction dans l'adoption d'une loi pénitentiaire, au nombre desquelles on pourrait citer :

- l'érection de la DNAPES en une direction générale ;
- la création d'une sous-direction de projet chargée du suivi de la réforme ;
- la création d'une commission interministérielle de coordination des activités de réinsertion ;
- la création d'un service de l'emploi pénitentiaire et de la formation professionnelle ;
- la création d'un corps des personnels relevant des missions de rééducation et de réinsertion, intégré au sein d'un statut uniforme des personnels l'APES ;
- la création d'une unité de moniteurs de sport ;
- la mise en place d'une commission de suivi et d'évaluation de la réforme afin de disposer d'un mécanisme d'effectivité de la réforme.

Cette politique pénitentiaire prendrait tout son sens dans une réforme structurelle et institutionnelle à engager dans une période de 10 ans, initiée par l'adoption de la loi pénitentiaire. Il conviendra cependant de relever des nombreux défis comme :

- Le portage politique ;
- Le financement de la réforme sur 10 ans ;
- L'adoption de la loi pénitentiaire ;
- La faiblesse des capacités de gouvernance et de coordination de la DNAPES ;
- La faiblesse des politiques de réinsertion ;
- La faiblesse dans la mise en place d'un dispositif pérenne de coopération avec la société civile.

Ces défis invitent à renforcer les mécanismes de mise en œuvre et d'évaluation de la réforme à travers la création d'une commission nationale de suivi et d'évaluation dans laquelle les partenaires techniques et financiers, ainsi que la société civile malienne, auront une place de choix.



Table des matières

PRÉAMBULE	3
1. – L’essentiel de la loi pénitentiaire.....	3
2. – Les enjeux de modernisation du secteur pénitentiaire.....	4
INTRODUCTION.....	5
Préconisations.....	6
MÉTHODOLOGIE.....	9
PARTIE I : Enjeux et évolutions de l’administration pénitentiaire et de l’éducation surveillée.....	11
I - Le fonctionnement institutionnel et la gouvernance.....	11
1.1-Renforcer les missions de la DNAPES et ses moyens d’action.....	11
1.2- Réformer l’organisation de la DNAPES.....	13
1.3- Améliorer le fonctionnement des établissements pénitentiaires et de l’éducation surveillée.....	14
1.4 -Procéder à l’inspection régulière des établissements pénitentiaires et de l’éducation surveillée.....	16
II - La sécurité et la sûreté des établissements.....	17
2.1 – Concevoir une architecture pénitentiaire en conformité avec les normes de sécurité et l’humanisation des conditions de détention dans les nouvelles constructions.....	17
2.2- Améliorer la sécurité et la sûreté des établissements pénitentiaires et de l’éducation surveillée.....	20
2.3 -Instaurer une procédure d’accueil et de classification des personnes détenues.....	22
III - Les conditions de détention des personnes détenues.....	23
3.1- Améliorer les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et de l’éducation surveillée.....	23
3.2- Clarifier la procédure disciplinaire en veillant à la proportionnalité des sanctions aux fautes commises.....	26
3.3-Combattre la surpopulation carcérale.....	27
IV - La préparation à la sortie et à la réinsertion sociale des personnes détenues.....	29
4.1 - Organiser la préparation à la sortie des personnes détenues et les activités de réinsertion sociale.....	29
4.2– Développer le suivi postpénal des libérés et le suivi en milieu ouvert des personnes placées sous-main de justice.....	32
4.3 – Encourager la participation de la société civile au fonctionnement des établissements pénitentiaires et de l’éducation surveillée.....	33
4.4 – Valoriser l’image de l’administration pénitentiaire et de l’éducation surveillée.....	34
V - La situation des personnels pénitentiaires et de l’éducation surveillée.....	35
5.1 – Harmoniser les statuts des personnels pénitentiaires et de l’éducation surveillée.....	35
5.2 – Garantir la formation des personnels pénitentiaires par la création d’une structure de formation et redynamiser les recrutements.....	36
5.3 – Valoriser les métiers pénitentiaires et de l’éducation surveillée.....	38



PARTIE 2 : Plan stratégique de modernisation de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée sur 10 ans	41
Axe prioritaire 1: Le développement institutionnel et la gouvernance	42
Objectif spécifique 1 : Renforcer les missions de la DNAPES et ses moyens d'action.....	42
Objectif spécifique 2 : Réformer l'organisation de la DNAPES.....	42
Objectif spécifique 3 : Améliorer le fonctionnement des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.....	43
Objectif spécifique 4 : Procéder à l'inspection régulière des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.....	43
Axe prioritaire n°2 : Le renforcement des capacités des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée	44
Objectif spécifique 5 : Garantir la formation des personnels pénitentiaires par la création d'une structure de formation et redynamiser les recrutements.....	44
Objectif spécifique 6 : Harmoniser les statuts des personnels pénitentiaires et de l'éducation surveillée.....	44
Objectif spécifique 7 : Valoriser les métiers pénitentiaires et de l'éducation surveillée.....	45
Axe prioritaire 3 : L'humanisation des conditions de détention	46
Objectif spécifique 8 : Améliorer les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.....	46
Objectif spécifique 9 : Clarifier la procédure disciplinaire en veillant à la proportionnalité des sanctions aux fautes commises.....	47
Objectif spécifique 10 : Combattre la surpopulation carcérale.....	47
Axe prioritaire 4 : L'habilitation des personnes détenues pour la réinsertion sociale	49
Objectif spécifique 11 : Organiser la préparation à la sortie des personnes détenues et les activités de réinsertion sociale.....	49
Objectif spécifique 12 : Développer le suivi post pénal des libérés et le suivi en milieu ouvert des personnes placées sous main de justice.....	50
Objectif spécifique 13 : Encourager la participation de la société civile au fonctionnement des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.....	51
Objectif spécifique 14 : Valoriser l'image de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.....	51
Axe prioritaire 5 : Le renforcement de la sécurité des établissements et des personnes détenues	52
Objectif spécifique 15 : Concevoir une architecture pénitentiaire en conformité avec les normes de sécurité et l'humanisation des conditions de détention dans les nouvelles constructions.....	52
Objectif spécifique 16 : Améliorer la sécurité et la sûreté des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée.....	53
Objectif spécifique 17 : Instaurer une procédure d'accueil et de classification des personnes détenues.....	54
CONCLUSION	55
TABLE DES MATIÈRES	57



Mission « d'Appui à la formulation de la politique pénitentiaire du Mali »

POUR UNE POLITIQUE PÉNITENTIAIRE AU MALI

Paul MBANZOULOU

HDR et docteur en droit

Expert international senior court terme



République du Mali
Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
Programme d'appui à la Justice du Mali (PAJM)



CF: ML/FED/023-652